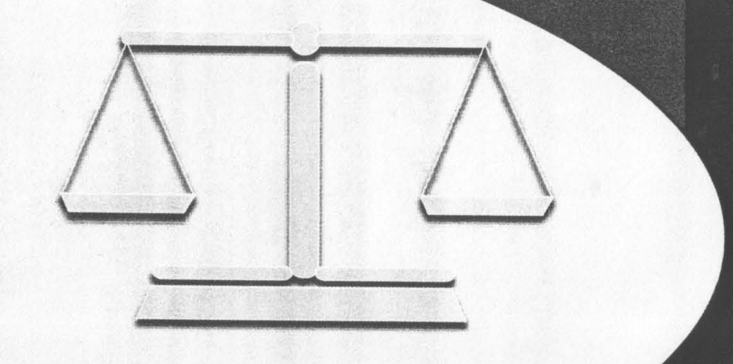
مسعود شيهوب

المبادئ العامة للمنازعات الإدارية

الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية

الجزء الأول



ديوان المطبوعات الجامعية

مسعود شيهوب

المبادئ العامة للمنازعات الإدارية

الجزء الأول

OPU



الدكتور مسعود شيهوب من مواليد 1952،
أستاذ بمعهد العلوم القانونية و الادارية بجامعة قسنطينة

يتناول الكتاب نظام المنازعات الادارية في الأنظمة القضائية المقارنة، و تطبيقات هذا النظام على الجزائر، من حيث الهيئات المكلفة بالفصل في هذه المنازعات، و الإجراءات المتبعة أمامها، وقواعد إختصاصها. كل ذلك في دراسة فقهية و تطبيقية مدعمة بالأحكام القضائية. ولذلك فالكتاب يهم الأساتذة و الطلبة و باقي رجال القانون من محامين و قضاة و إطارات إدارية.



Conception: O.P.U-Y.S

280 دج

الدكتور
مسعود شيهوب
أستاذ محاضر بجامعة قسنطينة
ومحام معتمد لدى المحكمة العليا

المبادىء العامة للمنازعات الإدارية

الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية

الجزء الأول

الطبعة الثالثة 2005

ديوان المطبوعات الجامعية
الساحة المركزية - بن عكنون - الجزائر

رقم النشر: 4.02.4185
رقم ت.د.م.ك (ISBN) 9961.0.0231.8.
رقم الإيداع القانوني: 99/7'44

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمـــــة

تنقسم موضوعات القانون الاداري الى ثلاثة اقسام ، القسم الأول ويتعلق بالجانب الوصفي في القانون الإداري ، حيث ندرس في هذا القسم الإدارة العامة ، وهي في حالة سكون ، فنتعرض فيه للتنظيم الإداري في الدولة (أي الإدارة المركزية والإدارة المحلية) .

أما القسم الثاني فيتعلق بمجمل نظريات القانون الإداري ، حيث ندرس فيه الإدارة العامة وهي في حالة نشاط ، وهكذا نتعرض فيه للنشاط الإداري من حيث مظاهره الايجابية والسلبية (أي نظرية المرفق العام ونظرية الضبط الاداري). ومن حيث أساليبه الفردية والثنائية (أي نظرية القرار الإداري ونظرية العقد الإداري) ، ومن حيث وسائله البشرية والمالية (أي نظرية الموظف العام ، ونظرية الأموال العامة) .

وأخيرا فإن القسم الثالث من القانون الاداري - الذي هو محور الدراسة - يتعلق بالجانب الشكلي الإجرائي ، حيث نتولى فيه دراسة مجمل القواعد الإجرائية والشكلية التي يتعين على المتقاضين إتباعها لمقاضاة الإدارة قصد إجبارها على التقيد بأحكام القانون (النظريات السالف الإشارة اليها) .

إن مجمل هذه القواعد الإجرائية سواء المتعلقة بالهيئات المختصة بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها ، أو بالقواعد الواجبة الإتباع أمامها ، إبتداء من رفع الدعوى الى صدور الحكم وتنفيذه ،أو بتوزيع الإختصاص بين الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية ؛ والهيئات المدنية ، هي التي تعرف بالنظرية العامة للمنازعات الإدارية محور هذه الدراسة .

يكتسي هذا الموضوع أهمية عملية ونظرية بالغة .

فعلى المستوى العملي تستجيب هذه الدراسة لإنشغالات المتقاضين الذين هـــم

في حاجة ماسة للإحاطة بمجمل قواعد مخاصمة الإدارة (1) ، خاصة في ظل مجتمع نامي تكثر فيه تدخلات الإدارة في مختلف مناحي الحياة ، ويزداد فيه إحتكاك المواطنين بالمرافق العامة . ولا محالة أنه تنتج هذه التدخلات وهذا الإحتكاك نزاعات بين الأفراد والإدارة يحتكمون فيها الى القضاء المكلف بالفصل في المنازعات الإدارية ، ولن يستطيع هؤلاء إستخلاص حقوقهم وعرض نزاعاتهم على القضاء بطريقة قانونية تجنبهم إحتمالات عدم القبول والرفض إلا من خلال السيطرة الكاملة على مجمل القواعد المكونة للنظرية العامة للمنازعات الإدارية .

أما على المستوى النظري فتكمن أهمية الموضوع في كون نظام المنازعات الإدارية في الجزائر لم يكتمل بعد فما فتئ المشرع يتدخل من حين لآخر بإصلاحات جزئية إبتداء من 1963 (2) الى 1965 (3) و 1966 (4) وانتهاء بإصلاح 1990 (5) . ومن ثمة فإنه من المفيد متابعة مسار هذا البناء وهذه الإصلاحات لتحديد معالم النظرية العامة للمنازعات الإدارية في الجزائر وما مدى موقعها ضمن الأنظمة القضائية الأخرى المعروفة في مجال المنازعات الإدارية ؟ وما هي الخصائص المميزة لها ؟ ثم ما هي أوجه الضعف التي يتعين إنتقادها واقتراح البديل الملائم ؟ .

إن ماهية هذه الدراسة إذن ليست فقط عرض وتحليل النظرية العامة للمنازعات الإدارية قصد التعريف بها . وإرشاد الطلبة والمتقاضين الى أهم قواعدهـــا

(1) – غالبا ما تكون الإدارة مدعىً عليها ، لأنها تملك سلطة القرار وعلى الأفراد الذين يعتقدون أن الإدارة أخطأت في حقهم مخاصمتها أمام القضاء . ولكن ذلك لايمنع من أن تكون الإدارة أحيانا مدعية .

(2) – صدور قانون إنشاء (المحكمة العليا) الذي انشأ بها غرفة إدارية لها صلاحيات قاضي الإلغاء الوحيد في مجال المنازعات الإدارية .

(3) – صدور قانون التنظيم القضائي ، الذي حول إختصاص المحاكم الإدارية التي كانت سائدة في الجزائر في العهد الإستعماري ، الى المجالس القضائية – (محاكم الإستئناف) – المنشأة بعد الإستقلال .

(4) – صدور قانون الإجراءات المدنية الذي تضمن قواعد الإجراءات أمام الغرف الإدارية وقواعد توزيع الإختصاص بينها وبين المحاكم في مجال المنازعات الإدارية .

(5) – صدور القانون المتضمن الإصلاح الجزئي لنظام المنازعات الإدارية على مستوى الإجراءات وعلى مستوى الإختصاص .

وإنما أيضا هو دراسة نظام المنازعات الإدارية في الجزائر بوصفه نظاما حديثا لم يكتمل بعد . إن القصد إذن هو كذلك رصد هذا التطور ومنحاه وتوجيه المشرع الى ما نراه لازما على ضوء مقارنة النظام بغيره من أنظمة القضاء الموحد والقضاء المزدوج وكذلك على ضوء المعاينة التطبيقية والتجربة المعاشة المدعمة بالأحكام القضائية .

إن الهدف النهائي الذي نتوخاه إذن هو المساهمة في إستكمال وتطوير وإصلاح نظام المنازعات الإدارية ليصبح نظاما فعالا يضمن البساطة في الإجراءات والتخصص والسرعة في أداء الخدمة القضائية . وسنلجأ من أجل بلوغ هذا الهدف الى إستعمال عدة مناهج منها على الأخص المنهج المقارن والتطبيقي ، وكذلك المنهج التحليلي .

وسنغطي ذلك من خلال ثلاثة أجزاء هي :

الجزء الأول : الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية .

الجزء الثاني : المنازعات الإدارية : الهيئات والإجراءات أمامها .

الجزء الثالث : المنازعات الإدارية : نظرية الإختصاص .

وتجدر الإشارة الى أن تقسيم الموضوع الى هذه الأجزاء الثلاثة جاء مؤخرا بطلب من ديوان المطبوعات الجامعية لإعتبارات فنية محضة .

أما التقسيم الأصلي الذي حرر الموضوع على أساسه فكان يأخذ شكل كتاب واحد من ثلاثة أبواب : باب تمهيدي حول الأنظمة القضائية المقارنة ، وباب أول حول الهيئات والإجراءات ، وباب ثان حول الإختصاص .

قسنطينة في 15 أكتوبر 1995

تمهيـــد

فيما يخص هذا الجزء (الأول) فإنه من المفيد أن نمهد لدراسة نظام المنازعات الإدارية في الجزائر بدراسة مقارنة حول مختلف الأنظمة المعروفة في مجال المنازعات الإدارية .

يمكن تبويب هذه الأنظمة الى نوعين :

ـ أنظمة تجعل الإدارة في مركز متساو مع الأفراد ، بحيث يخضع طرفي الدعوى - الإدارة والفرد - لنفس المعاملة أمام القاضي ، إذ يحكمهما قانون واحد على مستوى الموضوع وعلى مستوى الإجراءات . إن الإدارة في هذه الأنظمة كأي متقاض آخر تخضع لمبدأ المساواة ولا تتمتع بأية إمتيازات .

ـ بينما هناك نوع آخر من الأنظمة تقوم على عدم المساواة بين المتقاضين - (الإدارة والأفراد) - . فالإدارة تتمتع بامتيازات تجعلها في مركز أسمى من مركز المتقاضي معها ، وذلك من خلال تخصيص منازعاتها بقواعد إجرائية وموضوعية متميزة .

يمكن إدراج « ولاية المظالم » في النظام الإسلامي ونظام القضاء الموحد في الدول الإنجلوسكسونية ضمن النوع الأول ، دون أن يعني ذلك أنهما متطابقان (الفصل الأول) . بينما يندرج ضمن النوع الثاني نظام القضاء المزدوج ، ونخص بالدراسة تطبيقات هذا النظام في فرنسا ، لكون هذه الأخيرة كانت دائما بقوانينها مصدرا تاريخيا للتشريع الجزائري (الفصل الثاني) .

الفصل الأول
الأنظمة القضائية التي تضع الإدارة
موضع المساواة مع الأفراد

إن الأمر يتعلق « بولاية المظالم » في النظام الإسلامي (المبحث الأول) . وبنظام القضاء الموحد وتطبيقاته في الدول الأنجلوسكسونية (المبحث الثاني) .

إن النظامين مختلفين تماما ، ولكن يجمعهما وجه شبه أساسي يتمثل في كون الإدارة تجد نفسها فيهما أمام القاضي على قدم المساواة مع الأفراد المتخاصمين معها بحيث لاتتمتع في مواجهتهم باية إمتيازات أو سمو كما هو الحال في النظام الفرنسي المزدوج .

المبحث الأول
ولاية المظالم في النظام الإسلامي

ولاية المظالم وظيفة « متميزة » عن الوظائف الأخرى في النظام الإسلامي تختلف عن « القضاء » نفسه ، فالى جانب القضاء هناك ولاية المظالم ، وبمعنى آخر فإنه فضلا عن القاضي المكلف بالفصل في الخصومات بين الأفراد ، هناك ناظر المظالم الذي يتولى نظر كل المظالم التي يتعرض لها الأفراد من ذوي النفوذ والجاه ومن الولاة وباقي أعوان الدولة . إن ولاية المظالم هي نظام خاص .

إن ولاية المظالم وإن كانت تشكل نظاما خاصا كهيئات وكإجراءات وكاختصاصات إلا أن ذلك لاينفي أنها تتشابه من بعض الوجوه مع الأنظمة القضائية الأخرى ، كما تختلف عنها من بعض الوجوه ، كما هو الحال مع نظام القضاءالموحد القضاء المزدوج ،وولاية الحسبة في النظام الإسلامي نفسه .

سنتولى دراسة نظام المظالم في أربعة مطالب ، نعرض في المطلب الأول ظهور هذا النظام وتطوره (أي التعريف به) ، ثم المطلب الثاني نعرض الهيئات والإجراءات أمامها ، أما في المطلب الثالث فنتولى دراسة إختصاصاته ، وفي المطلب الرابع نقارن هذا النظام بغيره من الأنظمة .

المطلب الأول
التعريف بولاية المظالم

الفرع الأول
مفهوم وطبيعة ولاية المظالم

الولاية لغة هي النصرة ، ولكنها تعني في الإصطلاح ما يتولاه المرء من أعمال ، وتعني في الشرع تنفيذ القول على الغير طوعا أو جبرا(1).

والمظالم لغة ، هي جمع مظلمة ، من الظلم (2)، وهذا الأخير هو « وضع الشئ في غير موضعه » وفي الإصطلاح هو « التعدي من الحق الى الباطل قصدا » (3) ، وبلغة القانون هو المساس بحق من الحقوق .

وولاية المظالم كما يعرفها الماوردي وأبو يعلى الفراء في الأحكام السلطانية هي « قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين على التجاحد بالهيبة » (4) .

لقد إختلف الفقه بصدد تحديد طبيعة « ولاية المظالم » ، فهناك من إعتبرها وظيفة قضائية ، وهناك من إعتبرها وظيفة غير قضائية ، وهناك من إعتبرها قضاء إداريا ، وهناك من إعتبرها قضاء من نوع خاص .

---

(1) ـ د. حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، دار الشروق ، بيروت ، القاهرة ، 1983 ، ص ص 33 . 35 .

(2) ـ د. محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العزبية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1987 ، ص 10 .

(3) ـ أنظر في ظلم الولاة والرعية ، إبن تيمية ، السياسة الشعية في إصلاح الراعي والرعية ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية الجزائر ، 1990 ، ص 79 .

(4) ـ الأحكام السلطانية للماوردي ، ص 77 . والأحكام السلطانية لأبي الأعلى الفراء ، ص 73 .

وهكذا فهي من وجهة نظر بعض الأساتذة « إحدى الولايات العامة كولاية القضاء والحسبة والحرب مما يتولاه ولي الأمر ... ويسمى من بها والي أو ناظر المظالم . ويلاحظ أنه رغم أن لوالي المظالم مثل ما للقاضي من سلطات . ويتبع ... بعضا من الإجراءات شبيهة بالإجراءات القضائية ، إلا أنه ليس قاضيا . لأن طبيعة عمله تجمع بين القضاء والتنفيذ ، كما أن بعضا من إختصاصاته ليست قضائية بل إختصاصات إدارية . كما أنه قد يعالج المسائل المتعلقة بالتنفيذ أو بالصلح » (1) .

وقريب من هذا الرأي ، وفي نفس الإتجاه يرى البعض (2)كذلك ، أن ولاية المظالم وإن كانت عدالة عليا (JUSTICE SEPERIEURE)، مجالها غير محدد بأية قاعدة إلا أنها ليست قضاء بالمعنى البحت للكلمة (CE N'EST PAS A PROPREMENT PARLER UNE JURIDICTION) ولا هيئة مؤسسة خصيصا لتطبيق القانون ، ولذلك لم تحمل مؤسسة « المظالم » إسم القضاء .

إن النظام القضائي الإسلامي من زاوية هذه النظرة ، يقوم على مبدأ وحدة القاضي ، فالقاضي واحد للجميع ، وليس هناك تمييز « وإذا كان هناك تعدد الهيئات حسب طبيعة المنازعات : العدالة الردعية ، مؤسسة المظالم ... فإن كل النزاعات العادية هي من إختصاص (القاضي) ، أما الباقي فليست سوى هيئات متخصصة » (3) .

أما لدى البعض الآخر فإن ولاية المظالم « سلطة قضائية أعلى من سلطة القاضي والمحتسب فهي تنظر من المنازعات مالا ينظره القاضي ، بل هي تنظر ظلامة الناس منه ، فهي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطة ونصفة القضاء ، وهي في أصل

---

(1) ـ د. محمد أنس قاسم جعفر ، ولايه المظالم في الإسلام ونطبيقها في المملكة العربية السعوديه ، دار النهضة العربيه ، القاهرة ، 1987 ، ص 10 .

(2) ـ HELENE VENDVELDE , COURS D'HISTOIRE DU DROIT MUSULMAN ET DES INSTITUTIONS MUSULMANES . O.P.U. ALGER , 1983 , P. 205 . 206 . 215 .

(3) ـ CE PENDANT IL Y AVAIT PLUSIEUR JURIDICTION QUANT A LA NATURE DES CONFLITS : JUSTICE REPRESSIVE ,INSTITUTION DES MAZALIM ... L'ENSEMBLE DES LITIGES (ORDINAIRES) RELERAIENT TOUS DE LA JURIDICTION QADIALE , LES AUTRES N'ETANT QUE DES JURIDICTIONS SPECIALISEES , H.VENDVELDE . OP CIT . P. 206 .

وضعها داخلة في القضاء ويسمى متوليها صاحب المظالم ، وينظر فيها ظلامات الناس من الولاة والجباة والحكام ومن أبناء الخلفاء أو الأمراء أو القضاة » (1) .

ويذهب البعض في هذا الإتجاه - الذي يعتبر ولاية المظالم قضاء - شأوا بعيدا مقررا أن ديوان المظالم يشبه القضاء الإداري الذي عرفته بعض الأنظمة القضائية الأوروبية ، كفرنسا وغيرها فيما بعد « إن الحضارة الإسلامية قد إهتدت الى هذا النوع من القضاء الإداري (إذن) قبل أكثر من ثلاثة عشر قرنا ، وهو مالم يهتد اليه الفرنسيون ويطبقوه بالفعل إلا في الأزمنة الأخيرة ، لقد سبق ديوان المظالم مجلس الدولة بألف ومئة سنة » (2) .

وأخيرا فإن بعض الفقهاء(3) يعتبر « ولاية المظالم » قضاء من نوع خاص كان يتولاه الخليفة ويتميز بالرهبة والهيبة .

إن مرجع هذا الإختلاف في تحديد طبيعة ولاية المظالم ، يعود الى تنوع وظائفها والى التطور التدريجي الذي مرت به الى أن إكتملت كمؤسسة واضحة المعالم في نهاية هذا التطور .

الفرع الثاني
ظهور وتطور ولاية المظالم

لطغيان الجانب الدنيوي على المجتمع الإسلامي منذ العهد الأموي ، وبتوسع الإمبراطورية الإسلامية ، وابتعاد الناس عن الإلتزام الطوعي بأحكام الشرع الإسلامي - كما كان الأمر في عهد الصحابة رضي الله عنهم - وباحتجاب الخلفاء عن

(1) ـ د. محمد سلام مدكور ، القضاء في الإسلام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص 141 .
(2) ـ د. ظافر القاسمي ، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي (السلطة القضائية) دار النفائس ، بيروت 1978 ، ص 555 .
(3) ـ فؤاد مهنا ، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، 1972 ، ص 24 .

الناس منذ ظهرت عادة الإغتيالات ، بسبب كل ذلك كان لابد من تأسيس نظام لرد المظالم التي تقع من الولاة وكبار رجال الدولة في أنحاء الإمبراطورية الواسعة على الرعية .

غير أن الجذور الأولى لولاية المظالم تعود حسب أغلب ما نكره الفقهاء (1) الى « حلف الفضول » (2) الذي أبرمته بطون قريش في عهد الجاهلية وحضره الرسول الكريم قبل الرسالة وزكاه بعد الرسالة .

وعلى العكس من هذا الرأي فإن بعض الفقهاء يرى أن اصل نشأة ولاية المظالم يعود الى الفرس ، « فقد كان ملوك الفرس يرونها من قواعد الملك وقوانين العدل » (3) .

لم تكن ولاية المظالم إذن نظاما مستقلا قائما بذاته في عهد الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين حيث كانوا يتولون بأنفسهم رفع المظالم التي تتعرض لها الرعية .

وكذلك كان الأمر بالنسبة لملوك وأمراء الدويلات الإسلامية (4). ثم إستقل بها فيما بعد والي المظالم، ويعين والي المظالم من الوزراء والأمراء والقضاة

(1) ـ منهم على سبيل المثال :
ـ د. محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ، المرجع السابق ، ص 13 .
ـ حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 36 .
(2) ـ وهو حلف على رد المظالم وإنصاف المظلومين ، وكان سببه رجلا من اليمن (من بني زبيد) ، قدم مكة معتمرا ومعه بضاعة ، فاشتراها منه رجل من بني سهم فلواه ، فسأله ماله أو متاعه ، فامتنع عليه ، فقام على الحجر الأسود وأنشد بأعلى صوته مستنكرا ومستغيثا ، محمد سلام مدكور ، المرجع السابق ، ص 143 .
(3) ـ محمد سلام مدكور ، المرجع السابق ، ص 143 .
(4) ـ أنظر في ولاية المظالم في عهد الخلفاء كلا من :
ـ فؤاد عبد المنعم ، والحسين علي غنيم ، الوسيط في التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي ... مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1994 ، ص 51 .
ـ علي عبد الرزاق ، الإسلام وأصول الحكم ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، الجزائر ، 1988 ، ص ص 51 - 56 .

الخاصين (1) ، ثم تطور الأمر الى أن أصبح للمظالم ديوان خاص يرأسه والي المظالم (2) .

وكان أول من أفرد للمظالم يوما يتصفح فيه شكاوى المتظلمين - ولكن دون أن ينظر فيها - في عهد الأمويين هو عبد الملك بن مروان وكان يحيل على قاضيه كل الملفات التي تستحق النظر (3) .

ثم أهملت ولاية المظالم بعد عمر بن عبدالعزيز الى أن صار الحكم للعباسيين حيث أعادوا ما كان سائدا في عهد عبد الملك بن مروان وعمر بن عبدالعزيز ، وكان المهدي هو أول من تولى المظالم بنفسه من الخلفاء العباسيين وكان يفعل ذلك بحضور القضاة (4) .

لم تبرز ولاية المظالم في الأندلس بنفس الشكل الذي برزت فيه في المشرق بسبب إتساع الدولة الإسلامية في الشرق ، الأمر الذي جعل تجاوزات الولاة أكثر إحتمالا وبالتالي كانت الحاجة أكثر الى نظام لرد المظالم .

ومع ذلك يمكن القول بأن الأندلس أيضا عرفت « ولاية المظالم » ، حيث كان يباشرها الحاكم بنفسه أو قاضي الجماعة أو صاحب الشرطة الكبرى (5) . وليس من المستبعد أن تكون أوجه الشبه القائمة في بعض الجوانب بين القضاء الإداري الذي عرفته أوربا فيما بعد وولاية المظالم ، نتيجة تأثر أوربا عن طريق الأندلس بنظام المظالم .

---

(1) ـ يشترط في والي أو ناظر المظالم حسب الماوردي – (الأحكام السلطانية، ص 87) – « أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر عظيم الهبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع كثير الورع ، لأنه يحتاج في نظره الى سطوة الحماة وتثبيت القضاة » .

(2) ـ محمد حلمي ، نظام الحكم في الإسلام ، ص 345 ، أورده عبدالمنعم حمدي ، المرجع السابق ، ص 98 .

(3) ـ حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 205 .

(4) ـ أنظر في تطور ولاية المظالم عبر العصور الإسلامية كلا من :

ـ محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 17 وما بعدها .

ـ ظافر القاسمي ، المرجع السابق ، ص 556 وما بعدها .

(5) ـ حمدي عبدالمنعم ، المرجع السابق ، ص 205 .

المطلب الثاني

هيئات ولاية المظالم والإجراءات أمامها

نقصد بالهيئات ، ديوان المظالم من حيث تشكيلته (الفرع الأول) ونقصد بالإجراءات مجمل القواعد التي يتبعها المتقاضي أمامه (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

الهيئات

(ديوان المظالم)

يتكون ديوان المظالم من رئيس ، يدعى والي أو ناظر المظالم ومن أعضاء .

أولا : ناظر المظالم (أو رئيس الديوان)

وهو من يتولى نظر المظالم . وكان في بداية الأمر الخليفة نفسه الى غاية العهد العباسي الأول ، ثم فيما بعد أصبح يتولى منصب ناظر المظالم وزراء التفويض (1)، وولاة الأقاليم ، وذلك في مرحلة توسع رقعة الإمبراطورية الإسلامية ، حيث لم يعد بالإمكان نظر جميع المظالم الواقعة عبر أرجاء الدولة الإسلامية من قبل السلطة المركزية . فكان من العملي منح هذا الإختصاص للولاة أسوة بمنحهم الإختصاصات الأخرى التي يمارسونها نيابة عن الخليفة .

---

(1) ـ وزير التفويض – في النظام الإسلامي – يختلف عن وزير التنفيذ ، فهذا الأخير تنحصر مهمته في تنفيذ تعليمات وأوامر ولي الأمر ، بينما يكون وزير التفويض مفوضا في التصور والإجتهاد والتقرير .

غير أنه يمكن تعيين اي شخص لتولي نظر المظالم اذا ما توافرت فيه شروط العلم والتقوى (1) (2).

وهكذا فإنه يشترط في والي المظالم جملة من الشروط الصارمة منها (3) :

1 — أن يكون ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع ، وهذه صفات ترجع الى النفس والدين .

2 — أن يكون واسع العلم ثبتا في القضاء ، وهذه صفات تتعلق باكتساب المعرفة والتعلم وكثرة التجارب والإشتهار بالعلم .

3 — أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهبة ، وهذه صفات ترجع الى خصال نفسية والى إتصال بالسلطان صاحب الأمر والنفوذ .

وعموما ، فإنه يتعين أن تتوافر في والي المظالم الشروط المطلوبة في القاضي ، وهذه الشروط هي : البلوغ ، والعقل ، والإسلام ، والحرية ، والعدل ، والإجتهاد (3).

ثانيا : أعضاء ديوان المظالم

لأن وظيفة ديوان المظالم ، هي خليط من القضاء والإدارة والتنفيذ ، فإن تشكيلته تعكس هذه المهام ، ولذلك ذكر الماوردي (4) أن تشكيلة مجلس المظالم لاتستكمل الا بحضور خمسة أصناف هم :

1 — الحماة والأعوان ، ويكون وجودهم ضروريا لضمان القوة ضد كل من يريد الهروب من كلمة القضاء .

2 — القضاة والحكام ، ويكون وجودهم لازما لتقديم الحل القضائي في الخصومة ، ليأخذ به ناظر المظالم .

(1) — حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 99 .
(2) — مصطفى الرافعي ، التنظيم القضائي في لبنان من الناحيتين القانونية والشرعية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، 1969 ، ص 98 .
(3) — محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية .... المرجع السابق ، ص 49 - 50 .
(4) — الأحكام السلطانية ، ص 80 .

3 — الفقهاء ، ووجودهم يكون من أجل أن يرجع اليهم والي المظالم فيما شكل عليه من مسائل شرعية .

4 — الكتاب ، ومهمتهم تدوين الجلسات ، وأقوال الخصوم ، ويشترط في الكاتب أن يكون عالما بالأحكام الشرعية .

5 — الشهود ، ومهمتهم الشهادة على ما أصدره والي المظالم من أحكام ، حتى لايجانب الصواب .

هذه التشكيلة هي تشكيلة مجالس المظالم التي تقع على الرعية من أعوان الدولة ، ولكن المظالم التي تقع على الدولة نفسها من كبار الشخصيات والمسؤولين فيها . فإن الخليفة يشكل لها مجلس مظالم خاص - (أي محكمة خاصة) - ويتألف المجلس في هذه الحالة من كبار الوزراء وقاضي القضاة (1).

وحسب البعض فإن الوزير يحضر دائما جميع مجالس المظالم الى جانب الخليفة لأن الأمر يتعلق بالمتظلم من أعوان مرافق الدولة التي يمثلها هـــو - الوزير - (2).

هذه التشكيلة - التي لاتظهر أنها مستقلة عن السلطة - لاتروق لبعض الفقهاء ، الذين يطالبون بضرورة إيجاد هيئة مستقلة للفصل في المنازعات التي يكون طرفا فيها أشخاص السلطة حتى إذا تعلق الأمر برئيس الدولة نفسه . هذه الهيئة في رأيهم هي محكمة المظالم التي يجب أن يكون أعضاؤها غير قابلين للعزل لأنها هي التي يجب أو تخول حق عزل الرئيس إذا خالف الشرع (3).

وفي رأينا فإن الإرتباط التاريخي لناظر المظالم وأعضاء المجلس نفسه بالسلطة كان مصدر قوة ونفاذ لأحكامه ، وليس العكس . ذلك أن هذا الإرتباط هو الذي أصبغ على أحكامه الرهبة والإحترام وبالتالي فرض كلمة القانون وسيادته على الجميع ، بما فيهم أعوان الدولة . إن هذه الرهبة المستمدة من الخليفة نفسه هي التي مكنت ديوان المظالم من فرض أحكامه على الولاة والجباة ومختلف أعوان الدولة عند إعتدائهم على حقوق الرعية أو عدم إنصياعهم الى تنفيذ أحكام القضاء .

(1) — لقد شكل هذا المجلس مثلا لمحاكمة الافشين قائد قوات المعتصم عند خيانته للإسلام وللمعتصم . حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 112.
(2) — H. VENDEVELDE , OP. CIT. P. 217.
(3) — محمود الخالدي ، قواعد نظام الحكم في الإسلام ، مؤسسة الإسراء ، قسنطينة ، الجزائر ، 1991 ، ص 211 - 213.

الفرع الثاني
الإجراءات أمام ديوان المظالم

تتسم الإجراءات أمام ديوان المظالم بصفة عامة بالسهولة، فالإحتكام الى والي المظالم يتم بيسر ولايشترط دائما أن يتم بناء على شكوى ، ففي بعض المسائل - المتصلة بالنظام العام - يمارس ناظر المظالم ولايته تلقائيا دون تظلم المعنيين . فقد يخشى الناس بطش الولاة ، فلا يتجرأون على تقديم شكوى ، فإذا وصلت الى علم ناظر المظالم هذه المظلمة فصل فيها ، وسنبين عند عرض إختصاصات ديوان المظالم هذه الإختصاصات التلقائية .

تجري المرافعات بشكل شفوي كما هو الحال في القضاء الإسلامي بوجه عام إذ يتصف بخاصية الشفوية في المرافعة ، وتنعقد الجلسات كذلك بشكل علني ، والعلنية خاصية رئيسية يتحقق من خلالها الهدف من إنشاء ديوان المظالم ألا وهو قمع المظالم وردع المعتدين ليكونوا عبرة للغير من الولاة وأعوان الدولة الآخرين (1) .

كانت الجلسات في بداية الأمر تنعقد بالمسجد، لأن المسجد هو المكان الذي يؤم فيه الخليفة جماعة المسلمين ، وهو المكان العام الذي يرتاده كل المسلمين يوميا وعندما إنفصلت ولاية المظالم عن الخلفاء وتولاها غيرهم ، أصبح بالإمكان عقد الجلسات في أي مكان آخر ولو تحت شجرة وفي جميع الأيام ، إلى أن أنشئت دور للمظالم (2)(3) .

وفي الأندلس كان يوجد بالساحة الخارجية للقصر « باب العدل » أين يستطيع كل شخص أن يقدم مظلمته ضد أعوان الدولة (4) . وكان أول من بنى دارا للمظالم في بغداد الخليفة الهادي . وفي دمشق الملك نورالدين بن زنكي (5) .

---

(1) — H. VENDEVELDE , OP. CIT. P. 217.

(2) — بينما كان الخلفاء يحددون لها جلسات تنعقد في الأسبوع مرة أو مرتين بسبب كثرة اشغالهم .

(3) — صالح فؤاد ، محاضرات قسم الماجستير ، جامعة قسنطينة ، 1978 ، ص 11 .

(4) — H. VENDEVELDE , OP. CIT , P. 217

(5) — حمدي عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 117 .

يتمتع والي المظالم بسلطات واسعة في التحقيق في الدعوى ، فهو يستطيع إحالة القضية على القضاء للفصل فيها إذا إرتأى له أنها تدخل ضمن النزاعات العادية ، ويستطيع أن يكلف القاضي بالوساطة والصلح بين الطرفين ، ويستطيع كذلك أن يكلف أي شخص آخر موثوق فيه بالتحقيق في القضية أو سماعه كشاهد (1) .

وأخيرا ، يطبق والي المظالم نفس القانون الذي يطبقه القاضي ، وهو جملة الأحكام المأخوذة من مصادر الشريعة الإسلامية السمحاء ، فيقضي بما جاء في الكتاب الكريم ، فإن لم يجد نصا فيه لجأ اى سنة الرسول ﷺ فإن لم يجد فيها حكما نظر في الإجماع ، فإن لم يجد إجتهد برايه .

وهذا وجه من وجوه إختلاف ولاية المظالم عن نظام القضاء الإداري ، الذي يتميز بتخصيص الإدارة بقانون إجرائي وموضوعي خاص بها ، إن هذا الوجه هو وجه الشبه مع نظام القضاء الموحد الذي يجعل الإدارة خاضعة لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد ، ومن ثم يتساوى مركزيهما كخصمين أمام القاضي .

---

(1) — مجيد حميد السماكية ، طرق القضاء في الشريعة الإسلامية ، مطبعة الغربي الحديثة ، 1975 ، ص 19 وما بعدها .

— ظافر القاسمي ... المرجع السابق ، ص 574 وما بعدها .

المطلب الثالث
إختصاص ديوان المظالم

يمكن الحديث عن الإختصاص من زاوية تشكيلة مجلس المظالم ، فقد عرف العهد العباسي مجلسا لنظر المظالم العامة ، ومجلسا لنظر المظالم الخاصة ، ولكل منهما إختصاص محدد بهذه الهيئة أو تلك .

كما يمكن الحديث عن الإختصاص من زاوية التقسيم الذي إتبعه بعض الخلفاء فتقسم المظالم الى فروع ، بعضها لنظر مظالم الجند ، وبعضها لنظر مظالم العمال ... الخ .

وأخيرا يمكن تبويب إختصاصات والي المظالم الى إختصاصات قضائية واختصاصات غير قضائية ، وسنتولى دراسة موضوع الإختصاص على أساس هذا التبويب (1).

الفرع الأول
الإختصاصات القضائية

ويمكن تصنيف هذه الإختصاصات ضمن نوعين : إختصاص يمارسه والي المظالم تلقائيا ، أي دون حاجة الى شكوى ، واختصاص لايمارسه إلا بناء على شكوى . والحكمة من ذلك متعددة ، فإما أن بعض هذه الإختصاصات من طبيعة عامة

(1) — أنظر في عرض إختصاصات ديوان المظالم حسب ما أوضحه الماوردي ، كلا من :
— محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 23 وما بعدها .
— حمدي عبدالمنعم ، المرجع لاسابق ، ص 136 وما بعدها .
— محمد سلام مدكور ، المرجع السابق ، ص 141 .
— ظافر القاسمي ... لمرجع السابق ، ص 556 وما بعدها .
— H. VENDEVELDE , OP. CIT. P. 218 et S .

وبالتالي يكون من اللازم تحرك ناظر المظالم تلقائيا لرد المظلمة ، لأن في ذلك مصلحة عامة . وإما لأن المظلمة الواقعة على الرعية هي من ذوي النفوذ والجاه وبالتالي فإن المضرور يمتنع عن تقديم شكوى بسبب الخوف والخشية من المعتدين ، وفي هذه الحالة أيضا يكون من المفيد أن يفصل والي المظالم في المظلمة بمجرد علمه بها بشكل أو بآخر .

كما يمكن تصنيف هذا الإختصاص (القضائي) الى إختصاصات تشبه إختصاصات القضاء الإداري ، والى إختصاصات تشبه إختصاصات القضاء العادي .

أولا : إختصاصات مشابهة لإختصاصات القضاء الإداري

ويتعلق الأمر بما يلي :

1 — النظر في تعدي الولاة على الرعية ، ويقابلها في أنظمة القضاء الإداري ما يعرف بمنازعات أعوان الدولة (سواء منازعات المسؤولية الإدارية ، أو منازعات البطلان) .

2 — النظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال ، ويقابلها في القضاء الإداري المنازعات الضريبية .

3 — مراقبة أعمال كتاب الدواوين ، وتشبه في القضاء الإداري منازعات الوظيفة العامة . وهذه الإختصاصات الثلاثة يمارسها والي المظالم تلقائيا دون شكوى من المعنيين (1).

4 — تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخيرها عنهم ، وهذه تدخل ضمن منازعات الموظفين العموميين في أنظمة القضاء الإداري .

5 — رد الغصوب . أي الإستيلاء على الأموال الخاصة بالقوة ، والغصوب نوعان :

— غصوب سلطانية ، وهي ما تغتصبه السلطة بالقوة من أموال وتحوله الى بيت المال ، ويشبه هذا الإختصاص في القانون الإداري نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والإستيلاء . وهذا النوع من المنازعات لايحتاج فيه ناظر المظالم الى شكوى إذ يأمر برد الغصوب بمجرد علمه .

(1) — إن هذا الإختصاص المباشر يجعل والي المظالم من هذه الزاوية أشبه ما يكون بالنيابة العامة في المواد الجزائية ، حيث تقوم بتحريك الدعوى العمومية .

وهذا النوع من الغصوب فقط هو الذي يعتبر النزاع المتعلق به مشابها لإختصاص القضاء الإداري . أما النوع الثاني من الغصوب ، فهو يندرج ضمن الإختصاصات المشابهة لإختصاص القضاء العادي ، وهذا النوع هو :

— غصوب الأقوياء من الأفراد ، وهو ما يستولي عليه الأقوياء من الأفراد ، وهذا النوع يتطلب صاحبه لكي يأمر ناظر المظالم برده ، وهذا الإختصاص يشبه منازعات الأفراد حول الملكية في القانون الخاص .

ثانيا : إختصاصا مشابهة لإختصاصات القضاء العادي

ويتعلق الأمر بما يلي :

1 — رد الغصوب (غصوب الأقوياء) المشار اليها أعلاه .

2 — النظر في منازعات الأوقاف . والأوقاف نوعان :

— الأوقاف العامة ، وهي التي تكون على المساجد والفقراء .

— الأوقاف الخاصة وهي التي تكون على مستحقين معروفين ،ولناظر المظالم أن يتدخل من تلقاء نفسه في النوع الأول ، بينما لايتدخل في النوع الثاني إلا بناء على شكوى المعنيين .

3 — النظر في المشجارات بين الأفراد ومختلف النزاعات . إن هذا الإختصاص ، هو من صميم القضاء العادي (الجزائي) وإذا أسرف المتقاضون في اللجوء الى ناظر المظالم فإنه لامحالة يتحول الى محكمة ولاية عامة .

الفرع الثاني
الإختصاصات غير القضائية

ويتعلق الأمر بما يلي :

1 — إختصاصات دينية ، تتمحور حول حماية العبادات الظاهرة ، أي قمع التقصير فيها . كالحج ، والأعياد ، ومنع الخمر ...

2 — إختصاصات إدارية ، تتعلق بتنفيذ الأحكام ، إن الأمر يتعلق بتنفيذ ما أوقف من أحكام القضاة بسبب ضعفهم في مواجهة المحكوم ضده إذا كان ذو جاه ونفوذ ، حيث يتولى ناظر المظالم بما له من هيبة السلطة وقوتها تنفيذ الأحكام بسبب عجز القاضي عن تنفيذ حكمه في مواجهة هؤلاء .

إن وظيفة التنفيذ في الأنظمة القضائية الحديثة هي من إختصاص أعوان تنفيذ خاصين « منفذين » ولعل عدم تنفيذ الكثير من الأحكام يعود الى ضعف الجهة المسؤولة عن التنفيذ في الأنظمة الحديثة .

ونعتقد أن نظام المظالم هنا أكثر تطورا ، ذلك أن إعتبار التنفيذ مسألة خاصة تتعلق بالمحكوم له الذي عليه أن يسعى لتنفيذ حكمه لدى المنفذين ، أدى في الواقع العملي الى شل السلطة القضائية التى وإن إجتهدت في إصدار الأحكام وإقامة العدالة فإن هذا الإجتهاد يبقى رسالة ميتة ، طالما أن الحكم لايجد طريقه الى التنفيذ وليس للحكم اية قيمة عملية بدون تنفيذ . إن تنفيذ الحكم وخاصة في مواجهة الأقوياء من ذوي الجاه والنفوذ يحتاج الى سلطة تدعمه ، وهذه السلطة في النظام الإسلامي هي القاضي ، فاذا فشل حل محله والي المظالم .

ولايكفي القول أن قوانين التنفيذ تضمن حق لجوء المحكوم له الى طلب القوة العمومية لدى وكلاء الجمهورية وحق طلب الحجز على أموال المحكوم ضده .

3 — إختصاص النظر فيما عجز ناظر الحسبة من مسائل المصلحة العامة المتعلقة بالنهي عن المنكر والأمر بالمعروف ، فمتى وصل الى علم ناظر المظالم أن المحتسب عجز عن مسألة من المسائل التي تدخل في هذا الإطار أو بلغة المحتسب نفسه بهذا العجز ، تدخل وأرجع الأمور الى نصابها .

يتضح من هذا العرض الموجز لإختصاصات ناظر المظالم أن له ولاية واسعة تشمل ميادين القضاء والإدارة بما فيها التنفيذ .

ويتمتع ناظر المظالم لأجل ممارسة هذه الإختصاصات بسلطات واسعة ، إذ يستطيع أن يوجه الى الإدارة والأفراد على السواء أي أمر للقيام بعمل أو للإمتناع عنه . وله أن يعدل في أي قرار إداري أو يلغيه كلية . وله حتى أن يحل محل الإدارة .

ولا تقتصر رقابته على الإدارة وموظفيها بل تشمل كذلك القضاء نفسه من خلال الرقابة على الأحكام .

وبذلك فإن صلاحيات ولاية المظالم أوسع من صلاحيات القضاء الإداري الحديث . إن ولاية المظالم نظام خاص له أوجه إختلاف وتشابه مع نظام الحسبة ومع الأنظمة القضائية الحديثة ، وهو ما نعرضه في المطلب الموالي .

المطلب الرابع
مقارنة ولاية المظالم
بالأنظمة الأخرى

ينبغي تمييز ولاية المظالم عن غيرها من النظم ، ويتعلق الأمر بولاية الحسبة (الفرع الأول) وبالقضاء العادي (الفرع الثاني) ،أخيرا القضاء الإداري (الفرع الثالث) (1)

الفرع الأول
مقارنة ولاية المظالم بولاية الحسبة
وهذه الأخيرة بولاية القضاء

عرف الماوردي (2) الحسبة بأنها الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله . وأساس الحسبة الآية الكريمة ﴿ ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ﴾ (3) ، والحديث النبوي الشريف « من رأى منكم منكرا فليغير بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان » .

---

(1) ــ ويرى البعض أن ولاية المظالم شبه مع النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في مصر لأن للنيابة الإدارية في مصر سلطة التحقيق في القضايا الإدارية وفقا للقانون رقم 480 لسنة 1954 وإحالتها على الجهات الإدارية والقضائية المختصة،ومنها المحاكم التأديبية حيث تحيل عليها النيابة الإدارية المخالفات الخاصة بالموظفين بعد التحقيق فيها .
- محمد سلام مدكور ، المرجع السابق ، ص 142 - 143 .
(2) ــ الأحكام السلطانية ، ص 230 .
(3) ــ سورة آل عمران ، الآية 104 .

وأصل ظهور الحسبة ما روي عن الرسول ﷺ أنه وقف على عيب خفي بطعام فقال لصاحبه هلا أظهرت العيب للناس وقال : « أيها الناس لاغش بين المسلمين ، من غشنا فليس منا » .

وقد عين الرسول ﷺ سعيد بن العاص بن أمية على سوق مكة بعد فتحها ، واستعمل عمر رضي الله عنه أحد الناس على سوق المدينة ، وأول من وضع نظام الحسبة هو عمر بن الخطاب (1).

وأسندت الحسبة لبعض العلماء من أصحاب السلطة ، ويسمى القائم بهـا « والي الحسبة » أو « المحتسب » . الحسبة نظام وسط بين القضاء وولايـة المظالم (2) ، فللحسبة أوجه شبه واختلاف مع القضاء ، ولها كذلك أوجه شبه واختلاف مع ولاية المظالم .

أولا : الحسبة والقضاء

1 ـ أوجه الشبه :

تشبه « الحسبة » « القضاء » في أنها تمارس بواسطة دعوى في مجالات ثلاثة هي : « بخس وتطفيف الكيل والموازين - الغش والتدليس في الأسعـار والبيوع - المماطلة في تسديد الديون » . يرفع هذه الدعوى أي مسلم عدل يؤدي الفرائض ويجتنب الكبائر ..

أما وجه الشبه الثاني فيتمثل في أن المحتسب يستطيع أن يأمر برد الحقوق تماما كالقاضي .

2 ـ أوجه الإختلاف :

دعوى الحسبة محدودة من حيث موضوعها ، فهي لاتشمل العقود والمعاملات وسائر المطالبات الخارجة عن ظواهر المنكرات بينما للقضاء ولاية عامة ، من جهة .

1 ـ محمد سلام مدكور ، المرجع السابق ، ص 145.
2 ـ محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 36 .

ـ ومن جهة أخرى ، فإن دعوى الحسبة لاتشمل إلا الحقوق الثابتة التي لاتتطلب سماع شهود أو غيرهم لإثبات الحق ، لأن ذلك من سلطات القضاء .

ثانيا : الحسبة ونظام المظالم

1 ـ أوجه الشبه :

يتشابه النظامان من زاويتين :
فمن جهة يقوم كل منهما على القوة والرهبة الناتجة عن الإرتباط بالسلطة ، وعلى الصرامة في رد الحقوق الى أصحابها .

ومن جهة أخرى فإن كلا منهما يستطيع أن يباشر النزاع دون شكوى أو دعوى المعنيين ، ولو أن هذا الأمر ليس مطلقا بالنسبة لوالي المظالم كما رأينا سابقا .

2 ـ أوجه الإختلاف :

ـ يختلف النظامان من حيث النشأة ، فبينما ظهر نظام المظالم للفصل فيما عجز عنه القضاة ، ظهر نظام الحسبة للنظر فيما يخرج عن إختصاص القضاء . ولذلك كانت مرتبة ولاية المظالم أعلى من القضاء ، بينما ولاية الحسبة هي أقل مرتبة من القضاء .

ـ وعليه يجوز لوالي المظالم أن يحيل القضايا على القضاء وعلى المحتسب ويجوز للقضاء كذلك أن يقوم بالإحالة على المحتسب ، ولكن هذا الأخير لايجوز له الإحالة عليها .

ـ يجوز لوالي المظالم أن ينظر في أعمال المحتسب ، والعكس غير صحيح .

ـ لوالي المظالم أن يحكم في كل ما يعرض عليه ، غير أن ذلك غير جائز للمحتسب فهو مقيد بمالايدخل في إختصاص القضاء فقط (1).

1 ـ أنظر في عرض إختصاصات والي الحسبة ، ظافر القاسمي ، المرجع السابـق ، ص 599 .

— يجوز لوالي المظالم التأني وتأجيل النظر في النزاع ، قصد إستكشاف الحقيقة ، بينما لايجوز ذلك للمحتسب الذي يقوم عمله على السرعة (1) .

الفرع الثاني

مقارنة ولاية المظالم بالقضاء العادي (2)

أولا : أوجه الشبه

تظهر ولاية المظالم من بعض الوجوه كقضاء عادي ، ويؤكد ذلك بعض الإختصاصات المخولة لها في مجال منازعات الأوقاف الخاصة ، ومنازعات المتشاجرين ، وغصوب ذوي البطش والنفوذ (أي الإعتداء على الملكية) .

فهذه الصلاحيات هي أصلا من صلاحيات القضاء العادي ، غير أن المتضررين كثيرا ما يفضلون اللجوء الى والي المظالم اذا كان الظالمون من ذوي الجاه والنفوذ ، بدلا من القاضي ، لأنهم يعلمون أن الأول أقدر من الثاني على فرض الحق على الظالمين من هذا الصنف .

فقاضي المظالم له ولاية عامة ، ينظر في كل ما يعرض عليه حتى إذا كان من إختصاص القضاء ، ويكون في هذه الحالة كقاضي إستئناف ، وفضلا عن ذلك فهو كقاضي إستئناف ينظر طعون الأفراد ضد الأحكام الصادرة عن القضاة ، فيتولى الرقابة على حكم القضاء ، ويستطيع إلغاءه إذا ما لاحظ أنه حاد عن الصواب .

1 — محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 36 .
— حمدي عبدالمنعم ، المرجع السابق ، ص 225 .
2 — حمدي عبدالمنعم ، المرجع السابق ، ص 214 - 238 .
— محمد أنس قاسم جعفر ، ولاية المظالم ... المرجع السابق ، ص 34 .

ثانيا : أوجه الإختلاف

— سلطات والي المظالم أوسع وأهم من سلطات القاضي (العادي) وخاصة فيما يتعلق بصرامة العقوبات والرهبة في زجر المعتدين .

— يجوز لوالي المظالم إحالة الخصوم على الوساطة والصلح وتكليف أي شخص ذو ثقة وعدل . وليس للقاضي (العادي) أن يفعل ذلك إلا برضى الخصمين.

— يجوز لناظر المظالم البدء بسماع شهود والتحقيق معهم ، بينما يبدأ القاضي بسماع الخصوم أولا ، وعلى هؤلاء تقديم شهودهم إذا رأى القاضي ضرورة لسماعهم .

الفرع الثالث

مقارنة ولاية المظالم بالقضاء الإداري

تختلف ولاية المظالم عن القضاء الإداري من حيث الهيئات والإختصاص وتتشابه معه من حيث الإختصاصات ، إن أوجه الشبه كثيرة وتستغرق أوجه الإختلاف .

أولا : أوجه الشبه

من فحص لإختصاصات ديوان المظالم إتضح لنا طغيان صفة القضاء الإداري عليه ، فهو وإن كان له إختصاصات دينية وإدارية لاتدخل ضمن القضاء الإداري - كما هو الحال في الإختصاصات المتعلقة بالعبادات الظاهرة أو بالتنفيذ - غير أن هذه الإختصاصات ثانوية اذا ما قورنت بباقي الإختصاصات التي تصب جميعها في فكرة الرقابة على المرافق العامة ، وموظفي الدولة ، بما فيهم الولاة وكبار المسؤولين (1) . ويمكن عرض ذلك بإيجاز شديد فيما يلي :

1 — وحتى فيما يتعلق بالعبادات الظاهرة وبتنفيذ الأحكام ، فإن بعض الكتاب يدرج هذه الإختصاصات ضمن الإختصاصات القضائية المتعلقة بالرقابة على المرافق العامة « العبادات الظاهرة » . أو المتعلقة بالرقابة على سير مرفق القضاء (التنفيذ) .
— من هؤلاء : — H. VENDEVELDE, OP. CIT , P. 219 - 220

1 — يختص ديوان المظالم بنظر تعدي الولاة على الأفراد والجماعات والرعية ، ويقابله في أنظمة القضاء الإداري اليوم ما يعرف بمنازعات تجاوز السلطة ومنازعات المسؤولية الإدارية ، التي تتوج بالغاء القرارات المتضمنة هذا الإعتداء وتحميل الإدارة مسؤولية الأضرار الناتجة عن هذه التعديات وبالتالي القضاء للمضرورين بالتعويض .

يشير بعض الكتاب (1) الى أن الدعوى في نظام المظالم لاتمارس ضد الدولة أو الإدارة (الشخص المعنوي) وإنما ضد الموظف بصفته الشخصية . إن فكرة الخطأ المرفقي غير معروفة ،وبعبارة أخرى لايميز النظام الإسلامي بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فأعوان الدولة مسؤولين في جميع الحالات حتى خارج الوظيفة عن حياتهم الشخصية (كما هو حال القضاة) ووالي المظالم مختص بالنظر في تعدياتهم سواء الناتجة عن أخطاء مرفقية أو أخطاء شخصية .

2 — يختص ديوان المظالم كما بينا من قبل بالنظر في جور الجباة فيما يجبونه من أموال ويقابل هذا الإختصاص في أنظمة القضاء الإداري اليوم منازعات الضرائب .

3 — يختص ديوان المظالم بالنظر فيما أثبته كتاب الدواوين على خلاف الحقيقة ، أي إذا حادوا عن إثبات أموال المسلمين بالنقص أو بالزيادة . وعلى الرغم من الطابع الخاص لهذا الإختصاص فإنه يمكن إدراجه ضمن إختصاص القضاء الإداري الحديث في مجال منازعات الأموال العامة والرقابة على سير المرافق ، وكذلك مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها .

4 — يختص ديوان المظالم بنظر تظلم المستخدمين من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم أو إجحاف النظر بهم ، ويقابل هذا الإختصاص في القضاء الإداري ، منازعات الوظيفة العامة .

5 — يختص ديوان المظالم بالنظر في الأوقاف العامة (الخيرية) ومراعاة صرف ريعها في أوجهها كما حددها الواقف ، ويمكن إدراج هذا الإختصاص ضمن منازعات الأملاك العامة في القضاء الإداري .

1 — H.VENDEVELDE . OP. CIT . P. 218 .

ثانيا : أوجه الإختــلاف

1 — من حيث الإختصاص يظهر ديوان المظالم من بعض الأوجه أكثر إتساعا ، فهو ذو ولاية عامة ، يختص حتى بمنازعات القضاء (العادي) كما سلف بيانه ، وكذلك له إختصاصات إدارية

تتعلق بتنفيذ أحكام القضاة التي يتعذر عليهم تنفيذها لعلو قدر المحكوم عليه واختصاصات دينية تتعلق بمراعاة إستيفاء حقوق الله من العبادات الظاهرة ، كالحج والأعياد والجهاد ... وغيرها ، وهذه الإختصاصات لامثيل لها في أنظمة القضاء الموحد والمزدوج على السواء .

2 — ومن حيث الهيئات ، فإن ولاية المظالم تختلف عن نظام القضاء الإداري ، فتشكيلة ديوان المظالم كما عرضناه سابقا ليست مستقلة عن السلطة الإدارية - كما هو الحال في القضاء الإداري - ولا يعود ذلك الى حضور الحماة والأعوان لأنهم لايشاركون في الحكم . وفي الأنظمة الحديثة ايضا يعرف النظام حضورا لكتاب الضبط وأعوان الأمن بالجلسات ، ولم ينتقص هذا الحضور من إستقلالية القضاء . وإنما يعود عدم الإستقلال الى الرئاسة التي تسند في نظام المظالم الى الخليفة أو الوالي .

ولو أن التطور اللاحق أدى الى إسناد الرئاسة الى أشخاص آخرين من غير الخليفة أو الوالي،وأحيانا كانت تسند الى كبار القضاة . غير أنه عند حدوث هذا الإستقلال الضمني ، فقد بقي نوع من الإرتباط بين ديوان المظالم والسلطة قائما . وكان هذا الإرتباط مصدر قوة للنظام وليس العكس . لأنه بفضل ذلك إكتسب قضاة المظالم الرهبة في زجر المتنازعين والقوة - المستمدة من السلطة - في فرض كلمة الحق على الظالمين مهما كانت مرتبتهم وقوة نفوذهم وجاههم .

3 — وأخيرا من حيث القانون المطبق ، فقد أشرنا سابقا أن والي المظالم يطبق نفس القواعد التي يطبقها القاضي ، وهي المستمدة من مصادر الشريعة . وبذلك فإن طرفي الدعوى - (الإدارة والمتقاضي) - يوجدان في هذا النظام على قدم المساواة ، وهذه خاصية تميز نظام المظالم عن نظام القضاء الإداري ، الذي تتميز فيه الإدارة عن الأفراد بجملة من القواعد المتصلة بفكرة السلطة والمصلحة العامة .

وفي نفس الوقت تضع هذه الخاصية نظام المظالم موضع تشابه مع القضاء الموحد الذي يقوم على وحدة القضاء ووحدة القانون الذي يخضع له الجميع أفرادا و إدارة تماما مثلما هو الحال بالنظام الإسلامي السابق عرضه ، سيتضح الأمر أكثر في المبحث الموالي الخاص بأنظمة القضاء الموحد .

المبحث الثاني
نظام القضاء الموحد وتطبيقاته
في الدول الانلجوسكسونية

نظام القضاء الموحد هو ذلك النظام الذي يوجد فيه قضاء واحد - هو القضاء العادي - يختص بالفصل في منازعات الإدارة العامة كما يختص في نفس الوقت بالفصل في المنازعات التي تثور بين أشخاص القانون الخاص . إن الأمر يتعلق بالدول الانجلوسكسونية ، حيث توجد الإدارة في هذا النظام في وضعية تساوي مع الأفرادأمام المحاكم العادية بحث تخضع لأوامر القاضي ، ولطلب الرخصة المسبقة ، لتنفيذ الأعمال التي لايجيزها لها القانون صراحة .

وعلى العكس من ذلك فإنه في نظام القضاء المزدوج يختص بمنازعات الإدارة العامة قضاء إداري مختص ومستقل عن القضاء العادي . إن المثال الواضح على هذا النظام هو فرنسا ودول أخرى لقد إنبثق القضاء الإداري من قلب الإدارة ، هذه الإدارة التي تتمتع بصلاحيات واسعة وخاصة ، فهي رغم خضوعها لرقابة القاضي الإداري فإنها تتمتع بامتيازات كبيرة منها سلطة العمل المباشر . بحيث لاتحتاج الى طلب الرخصة من القاضي ما عدا في حالات إستثنائية نادرة متعلقة بالحرمان من الملكية الخاصة (1) .

لقد فهم الإنجليز مبدأ سيادة القانون والمساواة أمامه فهماً خاصاً مغايراً للمفهوم الفرنسي ، وهكذا فإن مبدأ سيادة القانون في رأيهم يفترض عدم تخصيص قاض وقانون متميز للإدارة ، فالقانون واحد للجميع ، والجميع يخضع لقاض واحد ، فهناك تلازم بين القضاء والقانون . إن النظام هنا موحد على مستوى القانون وعلى مستوى القضاء (2) .

---

1 — HENRY PUGET , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES ETRANGERES , DALLOZ , PARIS , 1969 , P. 188.

(2) — عمار عوابدي : عملية الرقابة القضائية علىٰ أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء الأول،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائري 1982 - 1983 ، ص - 45 . 42

إن النموذج الرئيسي لهذا النظام هو الدول الانجلوسكسونية وخاصة بريطانيا مهد ظهوره ثم الولايات المتحدة الأمريكية . يعتبر القاضي العادي في هذا النموذج قاضي الإدارة،مع بروز وتطور هيئات إدارية متخصصة في بعض المنازعات الإدارية (DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPECIALISEES) .

ولنظام القضاء الموحد تطبيقات في دول أمريكا اللاتينية وبعض الدول الإفريقية ، وفي آسيا (اليابان) وكذلك في أوروبا التي يمكن ملاحظة مجموعتين من الدول :

أولا : مجموعة الدول التي تقيم هيئات إدارية متخصصة تسند لها مهمة نظر بعض المنازعات الإدارية ، ولكنها تبقى مرتبطة بالهيئات القضائية العادية - وتأخذ هذه الهيئات شكل غرف إدارية) - من هذه الدول إسبانيا والمغرب .

كانت إسبانيا تأخذ بالنظام الفرنسي ، ولكنها عدلت عنه عندما حولت إختصاص مجلس الى محكمة إدارية خاصة بمنازعات الإدارة ، ثم في 1904 حولت إختصاصات هذه المحكمة الإدارية الى غرفة إدارية خاصة بمنازعات الإدارة ضمن تنظيم المحكمة العليا (محكمة النقض) ، وتعتبر هذه الغرفة جهة إستئناف أحيانا ومحكمة أول وآخر درجة أحيانا أخرى .

للغرفة الإدارية تشكيلة خاصة تتكون من رئيس وتسعة أعضاء . أربعة منهم يعينون من موظفي الإدارة ، بينما يعين الآخرون من القضاة .

أما على المستوى المحلي فيعرف النظام الإسباني « محاكم إدارية » ولكنها في حقيقتها ليست سوى أقسام للمحاكم العادية ، لأن هذه الأخيرة تهيمن عليها ، فهي تتشكل من ثلاثة قضاة يعينون من بين قضاة محاكم الإستئناف ، وعندما لاتوجد محكمة إستئناف يعينون من بين قضاة المحاكم الإبتدائية الكبرى الى جانب عضوين من مجلس المقاطعة (إداريين) (1).

(1) ــ في مرحلة تاريخية معينة كانت مجالس الولايات في فرنسا أيضا تضم إداريين ، كما سنوضحه عند دراسة النظام الفرنسي في الفصل الثاني من هذا الباب التمهيدي .

إن الأغلبية إذن كانت كانت تتكون من القضاة العاديين ، غير أن إصلاحا للنظام قد حدث بموجب قانون 1956/12/27 ، وأصبح ساري المفعول في 1957/06/28 أدمج بموجبه القضاء الإدارية كلية في القضاء العادي ، بحيث أخذ شكل غرف إدارية على مستوى محاكم الإستئناف ، وأصبحت هذه الغرف تتكون فقط من قضاة متخصصين دون الإداريين كما كان الأمر في السابق (1) .

إن وجود غرفة إدارية على مستوى القمة ومحاكم إدارية على مستوى أدنى وتكوينها من قضاة متخصصين جعل البعض يعتقد أن النظام القضائي الإسباني هو نظام للقضاء الإداري (2) . ولكننا نختلف مع هذا الرأي .

إن النظام الإسباني هو نظام خاص ، أقرب ما يكون الى نظام القضاء الموحد ولايشكل في أي حال نظاما للقضاء الإداري لعدة أسباب : منها أنه جاء نتيجة لتحول تشريعي كان القصد منه الإبتعاد عن نظام القضاء الإداري الذي كان سائدا ، وكانت نتيجته هذا النموذج الخاص الذي وإن تضمن فكرة التخصص المعروفة في النظام الفرنسي ، إلا أنه لايتضمن جميع مقومات نظام القضاء الإداري ، فهذا الأخير يقوم على وجود نظامين قضائيين مستقلين عن بعضهما البعض،أحدهما للقضاء العادي وثانيهما للقضاء الإداري ، بينما يقوم النظام الإسباني على نظام واحد هو القضاء العادي ، ووجود غرفة إدارية ومحاكم إدارية لايغير من طبيعة النظام لأنها جميعا ليست هيئات قضائية مستقلة . إن الغرفة الإدارية مجرد قسم ضمن المحكمة العليا ، أما المحاكم الإدارية فتخضع لرقابة محكمة النقض ، وفي نفس الوقت فإن النظام الإسباني يختلف عن النظام الأم الذي يمثله النموذج الإنجليزي والإمريكي من هذه الزاوية حيث لانعرف غرفاً إدارية وإنما هيئات إدارية متخصصة بدأت تظهر وتتطور حديثا وتأخذ شكل لجان أو مجالس وأحيانا محاكم إدارية تتولى الفصل في بعض المنازعات الإدارية ، ولاتتكون دائما بشكل كلي من القضاة .

1 — HENRY PUGET , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES ETRANGERES , OP. CIT , P. 256 - 259 .

(2) ــ فحسبَ الأستاذ حسن السيد بسيوني : « إن عملية التنظيم هذه لم تقض من حيث الجوهر علىٰ فكرة القضاء الإداري باسبانيا ، بل أن تنصيب قضاة الغرف الإدارية من بين المتخصصين في القانون الإداري يعد تأكيدا لفكرة القضاء الإداري » .

ــ أنظر ، رسالة الدكتوراه حول دور القضاء في المنازعات الإدارية (دراسة مقارنة للنظم القضائية المقارنة في فرنسا ومصر والجزائر ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1988 ، ص 81 .

ثانيا : مجموعة الدول التي يقوم النظام فيها على وجود محاكم عادية فقط والتي منها الإتحاد السوفياتي (سابقا) ، النرويج ، الدانمارك ويوغسلافيا (سابقا) وتعتمد هذه الدول على القضاء العادي وحده في حل المنازعات الإدارية سواء بشكل كلي أو بشكل جزئي ، لأن بعض هذه الدول لاتمنح للقاضي العادي سوى إختصاص محدد ببعض المنازعات الإدارية ، بينما في البعض الآخر لايخول القانون للأفراد سوى حق الطعن الإداري دون الطعن القضائي . في هذه الدول يتوحد النظام كلية بوجود قانون واحد يطبق على الإدارة والأفراد على السواء وهو القانون المدني بوصفه شريعة عامة كما في الإتحاد السوفياتي.

بعد هذه اللمحة السريعة حول مختلف تطبيقات القضاء الموحد يكون من المفيد عرض النموذج الأم للنظام الموحد في بريطانيا ثم في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول
النمـــــوذج الإنجليـــزي

يقوم النظام الإنجليزي على جملة من الأفكار ذات الفهم الخاص لدى الإنجليز منها فكرة سيادة القانون ، وفكرة المساواة التي نتج عنها في بريطانيا تشدد صارم في قمع كل تجاوزات الإدارة الماسة بالحريات الفردية . إن المجتمع الإنجليزي مجتمع فردي يكون فيه موضوع القانون هو حماية الفرد ، وتكريس حقوقه .

إن سيادة القانون تعني لدى الإنجليز سمو القانون وخضوع الجميع له على قدم المساواة بما في ذلك الإدارة التي تخضع لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد ، فلا إمتياز للإدارة ، عكس النظام الفرنسي أين تتمتع الإدارة فيه بقانون إداري متميز عن القانون الخاص ويتضمن قواعد تشكل في أغلبها إمتيازات للإدارة .

إن مبدأ وحدة القانون المعروف في النظام الإنجليزي ، لايعني وحدة مصادر هذا القانون ، فللقانون في هذا النظام مصادر متعددة هي حسب ماعرضه الأستـــاذ « بيجي » PUGET (1) كما يلي :

القانون المشترك COMMON LAW (2) : ويتكون من مجموعة السوابق ، ومن القرارات القضائية ، والعادات القديمة التي فسرها القضاء ، بالإضافة الى مجموعة من قواعد القانون الروماني والقانون الكنيسي .

مبادئ العدل والإنصاف : ويلجأ اليها قضاة المحكمة العليا بصدد المسائل التي لايتضمنها القانون المشترك .

القانون المكتوب : وهو القانون بالمعنى الشكلي ، أي النصوص الصادرة عن البرلمان ، حيث يشرع البرلمان في المسائل التي لم تتضمنها المصادر السابقة ، ويلاحظ أن مجال القانون المكتوب قد تطور بتطور مجالات الحياة السياسية والإجتماعية والإقتصادية في الدولة الحديثة .

---

(1) ـ المرجع السابق ، ص 190 ومابعدها .

(2) ـ LE DROIT COMMUN .

وتخضع الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد الى القانون المشترك ، ولو ان مجالاتها أصبحت منظمة أكثر بواسطة القانون المكتوب بسبب توسع مجالات هذا الأخير بينما تبقى الحياة المدنية خاضعة أكثر للقانون المشترك .

يظهر هذا التمييز والتطور كذلك على مستوى القواعد التي تحكم الموظفين العموميين ، إذ يقع التمييز في النظام الإنجليزي بين موظفي « التاج » والأشخاص المعنوية العامة من جهة وبين المجموعات المحلية وموظفيها من جهة ثانية ، فهناك قواعد خاصة تحكم الدولة وموظفيها - ولو أنها لاترقى الى نظرية متكاملة للوظيف العمومي المعروف في فرنسا - بينما يحكم القانون المشترك المجموعات المحلية وموظفيها تماما كما يحكم عمال القطاع الخاص .

على غرار وحدة القانون هناك وحدة في القضاء ، فالأجهزة القضائية التي تتولى تطبيق القانون الموحد لايمكن إلا أن تكون واحدة ، فلا مجال لتخصيص الإدارة بقاض خاص بها طالما أن القانون الواجب التطبيق مبدئياموحد إلا في حدود بعض الإستثناءات ، ومن ثم فإن القضاء العادي (المدني) هو الذي يهيمن في النظام الإنجليزي على مجمل المنازعات بحيث يعتبر هو صاحب الولاية العامة حتى عندما يتعلق الأمر بالمنازعات الإدارية . إن مهمة الرقابة على أعمال الإدارة تسند في هذا النظام الى القاضي العادي . وهكذا يكون من الضروري معرفة الهيئـــــــات (الفرع الأول) ، ثم الإجراءات المتبعة أمام هذه الهيئات (الفرع الثاني) ، وأخيرا إختصاصات الهيئات في مجال الرقابة على الإدارة (الفرع الثالث) .

الفرع الأول

الهيئـــــــات

الهيئات الإدارية المتخصصة

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPECIALISEES

القاعدة هي أن الرقابة على الإدارة العامة في النظام الإنجليزي تعود الى المحاكم العادية التي تطبق القانون الخاص ، والإستثناء هو وجود هيئات إدارية متخصصة في الفصل في بعض المنازعات الإدارية ، هذا الإستثناء هو زبدة التطور الذي حدث في النظام الإنجليزي منذ أواخر القرن التاسع عشر وبداية القـــــرن العشرين (1) .

إن أسباب هذا التطور متعددة ، منها ما يتعلق بالقاضي ومنها ما يتعلق بوظيفة الإدارة ومنها ما يتعلق بتطور الفكر السياسي . وهكذا فإن القاضي العادي لم يعد قادرا على التحكم في نشاط إداري « تقني » وفهمه ، وخاصة بسبب توسع تدخلات الدولة الحديثة ، الأمر الذي جعله يتخلى عن نظر المنازعات الإدارية لصالح هيئات إدارية متخصصة ، في مجالات إدارية فنية مثل الفلاحة ، الخدمات العسكرية ، النقل ، الضرائب على المداخيل ، تعويضات نزع الملكية ، منح الشيخوخة والعجز والبطالة ، وفي مجال قرارات التأديب المتعلقة بالمهن الحرة .

لقد حدث تطور هام في طبيعة المجتمع الإنجليزي الحديث (منذ بداية القرن العشرين) ، فالفردية التي إتسم بها المجتمع الإنجليزي وانطبع بها القانون راحت تتحول نحو نوع من المنفعة العامة والمصالح الجماعية ، وكان ذلك نتيجة الأزمات الإقتصادية والإجتماعية التي تعرضت لها جميع بلدان المذاهب الفردية .

(1) ـــ سنقصر دراستنا على الإستثناء أي الهيئات الإدارية المتخصصة ، أما المحاكم العادية بمختلف أنواعها وطبقاتها فتخرج عن نطاق دراستنا ونحيل فيها على المراجع الخاصة بالقانون القضائي . ويكفي الإشارة هنا الى أن هيئات القضاء العادي في بريطانيا هي : محاكم الإقاليم والمحكمة العليا للعدالة وتتكون من ثلاثة أقسام هي قسم شؤون الملك - والقسم الفنصلي - وقسم الإثبات والتحقيق والطلاق والإنفصال ، ثم محكمة الإستئناف ، وفي القمة محكمة اللوردات . حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، ص 16 .

لقد ساهمت الأفكار العمالية التي حكمت بريطانيا لفترة معتبرة الى حد كبير في حدوث هذا التطور على مستوى وظيفة الدولة ، التي أصبحت تغطي مختلف جالات الحياة ، فارتفع عدد المرافق العامة القومية والمحلية لتلبية تزايد الحاجات الإجتماعية وقد نتج عن ذلك كله إحتكاك دائم وواسع بين الإدارة والمواطنين وبالنتيجة كثرت منازعات الإدارة العامة وظهرت الحاجة الى هيئات قضائية قادرة على فهم عالم الإدارة الذي يزخر بخصائص وأسرار لاتفهمها إلا هيئات متخصصة ، إن المحاكم العادية عاجزة عن ذلك (1).

هذه الهيئات الإدارية المتخصصة هي التي تشكل نظاما حديثا للعدالة الإدارية إذ تعود الإرهاصات الأولى له ، الى أواخر النصف الثاني من القرن التاسع عشر عند ظهور أول هيئة له في 1873 في شكل محكمة منازعات السكك الحديدية ، والى جانب ذلك تم تحويل بعض المنازعات الإدارية الى جهات إدارية عادية (وزراء أو لجان إدارية) . إن أول ملاحظة يمكن إبداءها هي إذن تنوع الهيئات الفاصلة في المنازعات الإدارية من جهة ، ومن جهة أخرى إختلاف إختصاصها ، فأحيانا يكون إختصاص قضائي وأحيانا أخرى يكون لها إختصاص شبه قضائي .

ومن حيث تشكيلتها ، غالبا ما تتكون من ثلاثة أعضاء ، وأحيانا تتكون من عضو واحد (وزير أو محافظ) ولايتقاضى الأعضاء مرتبات ما عدا الرئيس ، وقد تكون مهمتهم محدودة أو دائمة إنها ذات تشكيلة متغيرة من نوع الى آخر . ومن حيث الإختصاص أحيانا تختص بالوقائع دون القانون وأحيانا أخرى تختص بالوقائع والقانون معا ، وفي حالات ثالثة تلجأ الى أخذ راي القاضي العادي .

وعلى العموم يمكن تبويب هذه الهيئات الى ثلاثة أنواع (2) نعرضها حسب ما أورده الأستاذ « بيجي » (2) .

(1) _ CHALLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 680

(2) _ المرجع السابق ، ص 205 - 208.

أولا : المحاكم الإدارية

وهي هيئات مستقلة وأقدم أنواع الهيئات الإدية الفاصلة في المواد الإدارية ، ظهرت منذ 1873 بصدد منازعات السكك الحديدية ، ثم تلتها أنواع أخرى من المحاكم الإدارية منها محكمة النقل ، ومحكمة تحديد تعويضات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في سنة 1946 ، والمحكمة العقارية في سنة 1949 . تفصل هذه المحاكم أحيانا بالدرجة النهائية وأحيانا بحكم إبتدائي قابل للإستئناف .

ثانيا : الـــوزارات

قد يمنح القانون للوزارات إختصاص الفصل في بعض المنازعات الإدارية مثلما هو الحال في مسائل النظافة . إن هذا النظام يشبه فر فرنسا « نظرية الوزيـــر القاضي » (1)، ويفصل الوزير إما بصفة مباشرة من خلال الشكوى المرفوعة أمامه إبتداء ، وإما على سبيل الإستئناف في القرارات الصادرة عن اللجان ذات الطابع القضائي أو سلطة إدارية أدنى . وأحيانا يفصل الوزير في النزاع بعد أخـــذ رأي - (أو رأي مطابق) - للجنة مجتمعة لدى الوزارة ، كما هو الحال في طلبات التجنس أو الإحتجاجات المتعلقة بطرد الأجانب ، وتكون الضمانات في الحالة التي ترفع الشكوى مباشرة الى الوزير ضعيفة ذلك أن التحقيق يتم سرا ، ويعلن قرار الفصل في القضية دون جلسة وتقريبا بدون إجراءات .

قد تكون قرارات الوزير قابلة للإستئناف أمام محكمة عادية أو أمام قضاة عينوا بموجب القانون خصيصا للغرض أو أمام محاكم خاصة (TRIBUNAUX SPICIAUX) ، وهكذا فإن القرارات الصادرة عن وزير التأمين مثلا في قضايا المعاشات تكون قابلة للإستئناف أمام « محكمة الإستئناف الخاصة بالمعاشات » ، وقرارات هذه الأخيرة تكون بدورها قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا .

لهذا النظام مثيل في القضاء الإسباني ، حيث توجد على المستوى المحلي محاكم إدارية ، متخصصة ولكنها تخضع لرقابة محكمة النقض .

(1) _ أنظر الفصل الثاني من الباب الأول من هذه المحاضرات « الإجراءات » .

ثالثا : اللجـــــان

تصدر هذه اللجان قرارات قضائية ، من أمثلة ذلك : اللجان الخاصة بمسائل التأمينات الإجتماعية . ففي حالة عدم فصل الوزير بنفسه في النزاع يلجأ الى تشغيل لجان محلية تدعى (المحاكم) وتعمل تحت إشراف محافظ وطني (COMMISSAIRE NATIONAL) ، وكذلك الحال بالنسبة لمسائل الضرائب على الدخل .

وعموما فإن النظام الإنجليزي إذن يظهر من خلال هذا العرض الموجز للهيئات معقدا لأنه يتكون من عدة أنواع من الجهات غير المتجانسة والمتنوعة مما ينعكس سلبا على سهولة معرفة المتقاضين جهة التقاضي ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن النظام غير مكتمل - ربما بسبب حداثته - ذلك أن القاضي العادي يحتفظ بالرقابة على الهيئات الإدارية الفاصلة في المواد الإدارية فليس هناك فصل بين الهيئات الإدارية والعادية ، كما هو الحال في النظام الفرنسي ، ومن ثمة لا إستقلال للعدالة الإدارية الحديثة عن القضاء العادي الذي يبقى هو المهيمن وهو القاعدة العامة في مجال الإختصاص بنظر منازعات الإدارة العامة .

إن هذه التحفظات لاتحجب حقيقة إيجابية يمكن إستخلاصها كذلك من هذا العرض ، وهي أن النظام الإنجليزي الموحد لم يعد مطلقا ، فقد تطور نحو نظام مرن وإن بقي موحدا في عمومه إلا أنه يعترف بخصوصية النشاط الإداري وحاجته الى قضاء مختص بمنازعاته . إن إنشاء الهيئات الإدارية المتخصصة على النحو السابق الإشارة اليه يعني الإعتراف بهذه الخصوصية ، ويعني في نفس الوقت الإعتراف بفشل القاضي العادي في حل منازعات الإدارة العامة ذات النشاط المعقد والتقني أحيانا ، وكذلك يعني محاولة إمتصاص سلبيات نظام القاضي الوحيد للفصل في جميع المنازعات على إختلاف أنواعها (إدارية ومدنية) وستتأكد هذه الإستنتاجات مرة أخرى عند عرض إختصاصات هذه الهيئات في الرقابة على الإدارة .

الفرع الثاني
الإجـــــراءات

إن التنوع الذي لاحظناه على مستوى الهيئات يتوج بتنوع آخر على مستوى الإجراءات ، فهذه الأخيرة متنوعة ، بحيث تختلف باختلاف الهيئات الإدارية الفاصلة في المواد الإدارية ، فحسب الأستـاذ (H. PUGET) (1) يكون حق الدفاع مضمونا أمام بعض الهيئات وغير مقبول أمام البعض الآخر ، بعض الهيئات تعقد جلساتها بصفة علنية ، وبعضها الآخر يجعلها سرية ، وكثيرا مالاتنشر القرارات الصادرة عن الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية ، وفي حالات أخرى يلزم القانون نشرها .

ومن حيث التسبيب لايشترط القانون في بعضها التسبيب ، إننا نعتقد أن قرارات تصدر بهذه المواصفات تعد قريبة الشبه من القرارات الإدارية على الرغم من طابعها القضائي ومن صدورها عن هيئات أيضا لها طابع قضائي .

والأمر أيضا من حيث الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية يتغير ، فحق الإستئناف مقرر بصفة عامة ولا يستبعد إلا في المسائل المتعلقة بالسكنات المؤثثة ، ولكنه أحيانا يكون مقيدا برخصة هيئة الدرجة الأولى التي أصدرت الحكم .

وتتغير الجهة المختصة بنظر الإستئناف ، فهذا الأخير قد يكون من إختصاص الوزير ، وقد يكون من إختصاص لجنة خاصة ، وقد يكون من إختصاص محكمة إستئناف خاصة ، وفي حالات أخرى قد يكون من إختصاص محكمة مدنية .

قد يكون موضوع الإستئناف منصبا على الوقائع والقانون معا ، وقد يكون مقتصرا على المسائل القانونية فقط دون الوقائع وفي هذه الحالة الأخيرة تكون جهة الإختصاص بنظره هي المحاكم العادية أو محكمة « الكونت » أو المحكمة العليا . وعندما لاينص القانون على حق الإستئناف فإن للقاضي العادي ممارسة حق النقض .

(1) _ المرجع السابق ، ص 196 - 200.

يبدو النظام الإنجليزي أقل تطورا وأكثر تعقيدا - من زاوية هذه الإجراءات - من النظام الفرنسي (المزدوج) بسبب تغيرها من هيئة الى أخرى وقلة ضمانات المتقاضين ، ولكن من زاوية أخرى يبدو النظام الإنجليزي أكثر تطورا من النظام الفرنسي . إن الأمر يتعلق بالإجراءات التي يستعملهاالقاضي لإرغام الإدارة على إحترام المشروعية ، فهذا الأخير يتمتع بجملة من الأوامر والسلطات وهي الأوامر التي لايتمتع بها القاضي الإداري في النظام الفرنسي بسبب الفهم الخاص للفرنسيين لمبدأ الفصل بين السلطات .

يمكن تبويب هذه الإجراءات في النظام الإنجليزي الى ثلاثة أنواع هي : الأوامر والنواهي (LES INJONCTIONS) ، وأخيرا الأحكام التصريحيـــة (المعلنة) (LES JUGEMENTS DECLARTOIRES) ، وتصدر جميعها عن المحكمة العليا (قسم كرسي الملك) وهي معروفة في النظام الأمريكي أيضا (1) .

أولا : الأوامـــر LES ORDRES

وهي إجراءات قديمة ، يتم اللجوء اليها بموجب دعوى يرفعها الأفراد لمهاجمة قرار إداري وفق إجراءات القانون المشترك ، وفي هذه الدعوى يلتمس المدعي من المحكمة إصدار أمر من الأوامر الثلاثة المعروفة (2) .
فيما يلي لمحة عن كل أمر من هذه الأوامر الثلاثة .

1 ـ الأمر بالتصرف ORDRE DE MANADAMUS

وهو الذي يأمر فيه القاضي الإدارة بعمل ما . إنه أقدم الأوامر إذ يعود تاريخه الى القرن الرابع عشر الميلادي ، يستعمله القاضي لإرغام الإدارة على القيام بواجبها .

(1) ـ نعرضها حسب ما أورده كلا من :
— PUGET , OP. CIT .P. 196 - 208 .
— CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , 678 .
ـ حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، ص 20 - 22 .

(2) ـ أما الأمر الرابع المعروف باسم « QUO WARANTO » فقد تم العدول عنه والغي رسميا في 1938

يخضع إستعمال « الأمر بالتصرف » لعدة قيود ، منها أنه لايجوز اللجوء اليه إلا إذا لم يكن هناك طريق قانوني يحقق للطاعن نفس النتائج ، إن هذا الشرط شبيه بشرط إنعدام طريق الطعن الموازي المعروف في دعوى الإلغاء في النظام الفرنسي .

وكذلك لايجوز إستعمال « الأمر بالتصرف » في مواجهة التاج وموظفيه فهؤلاء الأخيرين لايكونون مسؤولين بصدد صلاحياتهم التي يتمتعون فيها بالسلطة التقديرية سوى أمام التاج .

وفي المقابل فإنه يستعمل في مواجهة موظفي التاج الذين يرفضون باسم التاج القيام بعمل يلزمهم القانون به ، وكذلك يمكن تطبيقه في مواجهة السلطات الإدارية من غير موظفي التاج كلما كانت الخدمات المنوطة بهم تأخذ شكل واجب مفروض عليهم ويكون من طبيعة آمرة .

ومن أمثلة المجالات التي يستعمل فيها « الأمر بالتصرف » توجيه أمر للإدارة باحترام القواعد المتعلقة بالإنتخابات ، أو توجيه أمر للإدارة بتقديم الحسابات . لقد بدأ « الأمر بالتصرف » يتطور بعدما كان قليل الإستعمال .

2 ـ الأمر بالمنع ORDRE DE PROHIBITION

بمقتضاه يمنع القاضي الإدارة من القيام بعمل ما ، فهو في الحقيقة عكـــس « الأمر بالتصرف » من حيث المحتوى . فهذا الأخير إلزام بعمل ، بينما الأول هو منع العمل . وهو كذلك عكس « الأمر بالتصرف » من حيث الإستعمال فهو شائع التطبيق .

يصدر الأمر بالمنع عن هيئة قضائية عليا (المحكمة العليا) لمنع هيئة قضائية دنيا من ممارسة إختصاص أو من خرق قواعد العدالة الطبيعية ، ولكن مجال إستعماله توسع اليوم فاصبح يطبق ضد جميع الهيئات العمومية بما فيهـــا وزراء التاج .

يعرف هذا « الأمر » أيضا جملة من القيود كسابقه ، منها أنه لايوجه الى الأشخاص الخاصة ولا ينبغي أن يمس بسلطات المشرع ، ولو أن هناك ميل نحو توسيع مجالاته في هذا الإتجاه ، وهكذاأصبح من الممكن اليوم توجيه الأمر الى هيئة إدارية

لمنعها من إنجاز المشروع المعد من قبلها حتى إذا كان هذا المشروع يخضع لمصادقة البرلمان .

ويستعمل « الأمر بالمنع » كذلك لضمان نظامية الإجراءات ، وخاصة الإجراءات الخاصة بحماية المدعين المتبعة أمام الهيئات الإدارية الفاصلة في المنازعات الإدارية .

3 ـ الأمـر بالتصحيـح ORDRE DE CERTIORARI

وهو أمر بالغاء القرار أو إعادة تشكيله (أي تعديله) . كان في بداية الأمر يثار عن طريق الدفع من قبل الملك ، لإرغام محكمة دنيا على التخلي عن الإختصاص لصالح محكمة كرسي الملك ، ولكنه اصبح مستعملا فيما بعد لتصحيح التصرفات والقرارات الإدارية ، وذلك لمنع التعسف في إستعمال السلطة وخاصة بالنسبة للهيئات الإدارية الفاصلة في المواد الإدارية ، وذلك قصد إلغاء القرارات القضائية الصادرة عن هيئات قضائية غير متخصصة أو خارقة لقواعد العدالة الطبيعية وكذلك يمكن توجيه هذا الأمر ضد اية سلطة عمومية لها صلاحيات المسؤولية وسلطة الأمر .

من قيود « الأمر بالتصحيح » أنه لايجوز للمدعي طلبه إلا إذا أصابه ضرر خاص يتجاوز الأعباء العادية ، إن هذا الشرط معروف في نظام المسؤولية دون خطأ في النظام الفرنسي ، أين تعتبر الأضرار البسيطة بمثابة أعباء عادية لاتستوجب التعويض وعلى الجميع تحملها .

من أمثلة « الأمر بالتصحيح » الأمر بإلغاء رخصة ممنوحة من قبل مجلس محلي لأحد أعضائه مصلحة في منحها ، وكذلك الأمر بإلغاء قرار شطب طبيب من قائمة الأطباء بتهمة الزنا مع إحدى الزبونات لعدم تأسيس التهمة (1) .

هناك نقاط تشابه بين الأمر بالمنع والأمر بالتصحيح فكلاهما لايجوز اعماله إلا إذا كان هناك قرار قضائي أو شبه قضائي ولا يقبل إطلاقا في حالة القرار الإداري المحض ، لقد جعل هذا التشابه بعض الفقهاء يدرس الأمريزهما دون تمييـــــــز

(1) ـ حسب الأحكام التي أوردها بيجي ، المرجع السابق ، ص 320 .

بينهما (1) ، بينما يميز البعض الآخر (2) بينهما ، مبينا أن « الأمر بالتصحيح » يؤدي الى الغاء ما تم فعله أو إصداره ، بينما الأمر بالمنع يؤدي الى وقف أي نشاط أو تصرف مستقبلي .

ثانيا : النـواهـــي (3) LES INJONCTIONS

وهي أيضا أوامر بالمنع ، يمكن لأي متقاض أن يحصل على هذا الأمر من المحكمة العليا ضد أية سلطة عمومية بصدد القرارات غير المشروعة الصادرة عنها . بل وحتى القرارات المشروعة التي ترتب أضرارا خاصة وغير عادية ، ويمكن أن يطلب ممثل النيابة هذا الأمر ، ولا توجه هذه الأوامر سوى ضد القرارات المحلية دون القرارات الصادرة عن السلطة المركزية .

يظهر النظام الإنجليزي أكثر تطورا من هذه الزاوية من النظام الفرنســـــي (المزدوج) أين يكتفي القضاء بقبول مبدأ التعويض عن القرارات المشروعة التي ترتب أضرارا خاصة دون إمكانية إلغائها(4) .

ثالثا : الأحـكـــام المعلنة
LES JUGEMENTS DECLARATOIRES

وهي نوع من الأحكام لايكون الهدف منها الفصل في نزاع قائم كما هو الحال في الأحكام العادية الملزمة لطرفي الخصومة ، ففي هذه الأحكام المعلنة يكتفي أحد المتقاضين بطلب فتوى من محكمة « كرسي الملك » بصدد نقطة معينة عندما لايكون طريق قانوني آخر ، ويكون رأي المحكمة غير ملزم ، ولكنها عمليا تحضى دائما بالإحترام ويمكن أن تشمل هذه الأحكام موظفي الدولة أو الوزراء .

(1) ـ شارل دباش ، العلوم الإداريه ، المرجع السابق ، ص 678 .
(2) ـ بيجي ، المرجع السابق ، ص 320 .
(3) ـ قد يكون المصطلح غير دقيق ، المقصود هو أمر ملزم ، ولكن لتمييزه عن « LES ORDRES » السالف عرضها فضلنا هنا إستعمال مصطلح نواهي .
(4) ـ مسعود شيهوب ، المسؤوليه دون خطإ في القانون الإداريه ، أطروحة دكتوراه . جامعة قسنطينة ، 1991 ، ص 247 وما بعدها .

فيما عدا الطابع غير الإلزامي ، وانعدام الطريق الموازي فإن هذا الإجراء يشبه من بعض الوجوه دعوى تقدير المشروعية في النظام الفرنسي مع فوارق جوهرية .

يظهر النظام الإنجليزي من زاوية الإجراءات المتمثلة في سلطة الأوامر والتوصيات أكثر تطورا من النظام الفرنسي (المزدوج) لأنه في هذا الأخير لايجوز للقاضي الإداري توجيه أوامر أو توصيات للإدارة بسبب مبدأ الفصل بين السلطات المطبق في فرنسا على نحو يمنع أي تدخل للجهاز القضائي في نشاط الإدارة الى درجة أن هذا الأمر ، كان من أسباب سحب منازعات الإدارة من إختصاص القضـــاء - (البرلمانات القضائية) - غداة الثورة الفرنسية .

إن الرقابة على الإدارة إذن في النظام الإنجليزي أكثر عمقا بسبب صلاحيات القاضي من خلال سلطة الأوامر السالف عرضها .

غير أن بعضهم (1) يرى رأياً آخر ، إذ ينتقد النظام الإنجليزي بشدة واصفا إياه بالنظام المكلف جدا والمتسم بإجراءات طويلة ومعقدة ، وفي رأيه كثيرا ما يصعب على المتقاضي معرفة شكل الطعن الواجب إتباعه ، الأمر الذي جعل حكومة العمال في سنة 1947 تصوت على قانون للمساعدة القضائية .

إن النظام الفرنسي - من خلال دعوى تجاوز السلطة - في رأيه أكثر بساطة في الإجراءات وأقل تكلفة ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، فإن النظام الإنجليزي من زاوية الهيئات الإدارية الفاصلة في منازعات الإدارة يتميز أحيانا بانعدام الإجراءات. إن إنعدام الإجراءات بقدر ما يفيد ميزة البساطة وسهولة التقاضي بقدر ما يشكل عيبا بسبب إنعدام ضمانات التقاضي . وكذلك يتميز النظام بتعدد الهيئات ، الأمر الذي دفع السلطة في بريطانيا الى التفكير في إصلاح النظام ، وشكلت لهذا الغرض سنة 1955 لجنة ولكنها لم تصل الى إقتراح قانون موحد للإجراءات وإنشاء محكمة إدارية عليا على غرار مجلس الدولة في فرنسا ، واكتفت بادخال بعض التحسينات منها جعل قرارات المحاكم الإدارية قابلة جميعها للإستئناف أمام المحكمة العليا .

(1) ـ الأستاذ بيجي ، المرجع السابق ، ص 192 وما بعدها .

إننا نختلف مع هذه الآراء سواء بالنسبة للإ نتقادات المتعلقة بالإجراءات أو الإنتقادات المتعلقة بالهيئات .

فالقول بأن النظام الإنجليزي معقد بسبب الإجراءات المتنوعة ، وأن النظام الفرنسي أكثر بساطة في الإجراءات قول يحتاج الى مناقشة ، فنحن نعتقد أن كلا من النظامين معقد ، ونعتقد أن المساوئ المنسوبة للنظام الإنجليزي على صحتها موجودة كذلك في النظام الفرنسي ، فالنظام الفرنسي (المزدوج) ليس أقل تعقيدا و أن إجراءاته كذلك ليست أقل طولا من النظام الإنجليزي ، ودعوى تجاوز السلطة في فرنساالتي يستشهد بهاالأستاذ بيجي نفسها مثال حي لطول الإجراءات وتعقيدها ويكفي دليلا على ذلك جملة الشروط الشكلية والإجرائية المتعددة التي تخضع لها الى درجة أن نسبة الأحكام القضائية برفض الدعوى شكلا ، مرتفعة وملفتةللنظر . وبعض الأحكام لاتصدر إلا بعد سنوات بسبب طول الإجراءات ، إن الطابع الصعب والمعقد للإجراءات كثيرا ما يفرض على المتقاضين حتمية الإستعانة بخدمات الخبـــراء (المحامين) حتى في القضايا التي لايشترط فيها القانون وجوب اللجوء الى خدمات المحامي .

إن القضاء الإداري في فرنسا مقارنة مع القضاء العادي فيها يظهر أقل تكلفة من الناحية النظرية ، إلا أنه عمليا مكلف جدا بسبب أتعاب المحامين وكثرة القضايا التي تفرض على المتقاضي بسبب أحكام عدم الإختصاص وتنازع الإختصاص أحيانا ، اللجوء الحتمي الى المحامين .

إن هذا التحليل يقودنا الى القول بأن تعدد الهيئات ليس سمة النظام الإنجليزي فقط الذي يعود التعدد فيه في جزء منه الى التطور الحديث نحو تخصيص المنازعات الإداري وهو تطور بقدر ما يستحق التشجيع بقدر ما ينبغي قبول نتائجه ، التي منها تعدد الهيئات . إن هذا التعدد سمة من سمات النظام الفرنسي أيضا الذي يعرف هذا التعدد ، فمن جهة هناك هيئات للقضاء العادي ، وهيئات للقضاء الإداري وهو ما يؤدي أحيانا الى إشكاليات كبرى بصدد تنازع الإختصاص تفصل فيها هيئات عليا مستقلة هي محكمة التنازع ومن جهة أخرى هناك داخل هيئات القضاء الإداري تعدد في الهيئات (العامة والخاصة) وتوزيع للإختصاص فيما بينها لايخلو من اشكالات .

إن الإنتقادات الموجهة الى الهيئات الإدارية المتخصصة في بريطانيا لم يتم تجاوزها بسبب حداثة هذه الهيئات التي كانت زبدة التطور نحو القضاء الإداري ، وبسبب حداثة التجربة فإنه يمكن تطويرها وتلافي بعض هذه العيوب خلال مسيرة تحديث النظام « وهكذا تحت وطأة الإنتقادات صدر قانون 1968 ، حيث إبتداء من هذا التاريخ أنشئ مجلس للسهر على حسن سير المحاكم الإدارية من جهة ، ومن جهة أخرى تحسنت إجراءات عمل هذه الأجهزة » (1) ومن جهة ثالثة فإن النظام الفرنسي كذلك يحاول إصلاح عيوب الإجراءات وتعدد الهيئات هو الآخر وهو ما أدى إلى إصلاح 1987 (2) .

الفرع الثالث

الإختصـــــــــاص

القاعدة أن القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة في الرقابة على الإدارة ويطبق لهذا الغرض قواعد القانون الخاص ، والإستثناء هو قيام الهيئات الإدارية المتخصصة التي أفرزها تطور النظام الموحد بهذه الرقابة ، التي يمكن تقسيمها الى نوعين من الرقابة : رقابة المشروعية ورقابة المسؤولية ، ونتولى دراستها تباعا فيما يلي :

أولا : رقابة المشروعيـــة

يقع التمييز في النظام الانجليزي بين الرقابة على اللوائح والرقابة على القرارات الفردية .

1 ـ الرقابة على القرارات التنظيمية

بسبب عدم توافر بريطانيا على دستور مكتوب ، فإنه لاوجود فيها للرقابة على القانون التي يعرفها النظام الأمريكي من خلال الرقابة على دستورية القوانين التي تقوم بها المحكمة العليا الأمريكية .

(1) ـ CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 680 .

(2) ـ أنظر الفصل الثاني من هذا الباب التمهيدي .

ومن ثمن فللبرلمان مطلق السلطة في سن القوانين إن « الملك في البرلمان LE ROI EN PARLEMENT » .

غير أن القانون المكتوب الصادر عن البرلمان لايمكن مبدئيا إلا أن يحتوي المبادئ العامة للقانون المشترك ، ولايتناقض معها أو بشكل إستثناءً عليها إلا بنص صريح منه ، وفي هذه الحالة فإن القاضي مدعو الى أن يفسر القانون المكتوب المناقض للقانون المشترك سوى تفسيرا ضيقا ، أي لايجوز له أن يتوسع في الأول على حساب الثاني .

إن القرارات التنظيمية ذات الطابع التنفيذي - (أي الصادرة تنفيـــذا للقانون) - تأخذ حكم القانون ، فكما أن هذا الأخير لايخضع للرقابة القضائية ، فإن اللائحة التنفيذية كذلك لاتخضع لهذه الرقابة ، لأن لها قوة القانون نفسه ، وتعرف هذه القاعدة بقاعدة هنري السابع .

بينما يختص القاضي بالرقابة على اللوائح المستقلة والتشريع الثانوي (LEGISLATION SECONDAIRE OU DELEGUEE) وتأخذ الرقابة هنا صورتان ، الرقابة عن طريق الدفع بعدم مشروعية اللائحة أو عن طريق الدعوى ، في الحالة الأولى لايحكم القاضي بالغاء اللائحة التي دفع الخصم بعدم مشروعيتها ويكتفي فقط باستبعاد تطبيقها على النزاع المعروض عليه وهكذا تكون الرقابة هنا أقل فاعلية منها في حالة الرقابة عن طريق الدعوى التي تتوج إما بتزكية اللائحة محل الطعن أي التصريح بمشروعيتها وبالتالي رفض الدعوى ، وإما باصدار أمر بالمنع يوجهه القاضي للإدارة عندما يتبين له عدم مشروعية اللائحة (1) ، والأمر بالمنع (ORDRE DE PROHIBITION) هو أمر يوجه الى الهيئات العمومية لمنعها من القيام بعمل ما (1) .

إن الرقابة عن طريق الدعوى من حيث نتائجها إنتشبه دعوى تجاوز السلطة في النظام الفرنسي وكذلك من حيث مضمونها وسلطات القاضي فيها ، فهذا الأخير يفحص عيوب الإجراءات والموضوع في آن واحد (2) .

(1) ـ HENRY PUGET , OP. CIT , P. 193 - 194 .

(2) ـ لعشب محفوظ ، المسؤولية في القانون الإداري ، د. م. ج. الجزائر ، 1994 ، ص 17 .

وكذلك يقوم بمراقبة ما يعرف « بالشروط المعقولة » أي بحث ما إذا كانت السلطة الإدارية قد مارست سلطتها اللائحية في نطاق معقول أم لا ؟ (1) .

إن نظرية الشروط المعقولة هذه تحظى بأهمية كبيرة في بريطانيا أثناء ممارسة الرقابة على اللوائح والقرارات الفردية وللنظرية أهمية أكبر في النظام الامريكي.

2 ـ الرقابة على القرارات الفردية

تخضع القرارات الفردية الصادرة عن الإدارة الإنجليزية لرقابة القضاء سواء من حيث مدى مطابقتها للإجراءات التي يكون القانون قد إشترطها أو من حيث الموضوع ، وهو ما يعرف في النظام الفرنسي برقابة عيوب الشكل والإجراءات وعيوب الموضوع .

ويصرح بوجود حالة تعسف في إستعمال السلطة إذا لاحظ خرقا لقواعد الإجراءات والإختصاص أو خطأ في تطبيق القانون ولو كان ناتج عن سوء تقدير الوقائع ، أو خرق قوة الشئ المحكوم فيه ... الخ .

كذلك يصرح القاضي بوجود حالة تعسف في إستعمال السلطة كلما لاحظ أن الإدارة إنحرفت بالأهداف فاستعملت سلطاتها لأهداف غير تلك التي حددها القانون ، وهكذا يلغي قرار نزع الملكية الذي تصدره السلطة المحلية ليس لأهداف المنفعة العمومية ولكن لأهداف تجارية ومالية خاصة بهدف الإدارة (تحقيق أرباح مثلا) (2) .
إن الأمر هنا يتعلق بسلطة الغاء القرارات قضائيا تماما مثلما هو الحال في دعاوى تجاوز السلطة في فرنسا .

تلعب نظرية الشروط المعقولة هنا أيضا دورا مهما في عملية الرقابة على القرارات الفردية وتشكل سببا مهما من أسباب الغائها . إن الطابع غير المعقول للقرار الإداري يشكل إنحرافا بالسلطة وفقا لهذه النظرية فإن المشرع لايمنح السلطة للإدارة إلا لإستعمالها فيما هو معقول . غير أن هذه النظرية لاتطبق الا على قرارات السلطات الإدارية المحلية دون قرارات الوزراء .

(1) ـ حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، ص 18 .
(2) — HENRY PUGET , OP. CIT , P. 193 - 194 .

إن السلطة التقديرية هي قيد من القيود الواردة على هذه النظرية فلا يتمتع القاضي الإنجليزي بسلطة رقابة على القرارات التي تصدر بصدد مجال تتمتع فيه الإدارة بسلطة ملاءمة .

وكما هو الحال في فرنسا فإن الرقابة على الأسباب تكون محدودة ، لكون الإدارة مبدئيا غير ملزمة بتسبيب قراراتها ، ولكنها إذا أعلنت هذه الأسباب فإنها تخضع للرقابة .

وأخيرا فإن من أهم مظاهر رقابة المشروعية على القرارات الفردية في النظام الإنجليزي هو فحص مدى مطابقة القرار لقواعد العدالة الطبيعية .
إن الأمر يتعلق بقاعدتين أساسيتين :

القاعدة الأولى : ومؤداها أنه ليس لأحد أن يحكم في قضيته الخاصة ويطبق القاضي الإنجليزي هذه القاعدة على منازعات الإدارة ، فالإدارة التي أصدرت القرارا لايجوز لها أن تكون معنية مباشرة بالفصل في الأمر ، وهكذا تم الغاء قرار صادر عن « لورد » بوصفه وزيرا وقاضيا ، ويتضح منح تعويض لشركة هو من بين المساهمين فيها ، ولكن في المقابل لم يتم الغاء قرار صادر عن سلطة إدارية تنتمي الى نفس الحزب السياسي الذي ينتمي اليه المستفيد من القرارا (1) .

القاعدة الثانية : وتتمثل في ضرورة سماع الخصم وتمكينه من الدفاع ، فلا بد أن تأخذ السلطة التي اصدرت القرار علما بحجج المعنيين في القرار ، ولا بد أن يمكن هؤلاء الأخيرين كذلك من تقديم حججهم، ومرة أخرى فإن هذه القاعدة لاتخص سوى قرارات السلطات الإدارية المحلية وليس قرارات الوزراء (2) .

هذه القاعدة ، إجرائية ، تتعلق بحقوق الدفاع المعروفة في النظام الفرنسي وهي من ضمن الإجراءات الجوهرية المستوجبة لإلغاء القرارات .

(1) ـ أورده :
— HENRY PUGET , OP. CIT , P. 195 - 196 .
(2) ـ نفس المرجع ، نفس الصفحة .

إن التشابه مع النظام الفرنسي موجود كذلك على مستوى قواعد الموضوع . فالملاحظ أن أسباب إلغاء القرار المعروفة في النظام الفرنسي تكاد تكون جميعها مطبقة في النظام الإنجليزي (الإنحراف بالسلطة ، خرق القانون ...) . والفارق الوحيد بين النظامين يكمن في الدرجة،ففي النظام الإنجليزي لم تصل هذه القواعد الى الدرجة التي وصلت اليها في فرنسا أين أصبحت تشكل نظرية كاملة ومتكاملة تعرف باسم دعوى الإلغاء ، لها إجراءاتها الخاصة وقواعدها المتميزة .

وحتى الإستثناءات المعروفة في فرنسا نلحظها هنا . فمثلا لارقابة على القرارات التي تندرج ضمن مجالات السلطة التقديرية ، وكذلك فإن الشروط التضييقية التي تنتج عن المواعيد والتي تتسم بها الدعوى الإدارية في فرنسا موجودة في النظام الإنجليزي ، فأحيانا يقصر المشرع المواعيد العادية للطعن المحدد بستة أشهر من تاريخ تبليغ القرارا الى ستة أسابيع .

إن هذه الشروط الخاصة التضييقية تستمر بشكل أكثر صرامة في رقابة المسؤولية .

ثانيا : رقابة المسؤوليـــة

إن مفهوم المساواة كما هو مطبق في النظام الإنجليزي يجعل الجميع سواسية أمام القانون والقضاء بما فيها الإدارة ، التي تكون مبدئيا تحت رقابة نفس المحاكم العادية المكلفة بالرقابة على نشاطات الأفراد وتطبق ذات القانون « المشترك » .

غير أن هذا المفهوم الخاص لمبدأ المساواة يلقى نوعا من التمييز والإستثناء وهكذا يقع التمييز في هذا النظام بين مسؤولية التاج وموظفيه وبين مسؤولية الموظفين المحليين والمجموعات المحلية،فمسؤولية هؤلاء الأخيرين هي فقط التي تخضع للقانون المشترك ، بينما ظلت مسؤولية التاج وموظفيه (من وزراء وموظفين مركزيين) غير مقررة وغير معترف بها الى عهد قريب ، وذلك بسبب نظرية « الملك لايخطئ »(1)، والتي هي من رواسب القرون الوسطى أين كان ينظر الى الملك على أنه خليفة الإله في الأرض وأن شخصيته مندمجة في الشخصية المعنوية للدولة .

(1) ـ عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة . د. م. ج. الجزائر ، 1994 ، ص 42 - 45 .

بسبب هذه الأفكار كان المبدأ السائد هو عدم جواز مثول الملك أمام محاكمه إلا إذا قبل ذلك ، ولذلك كانت الشكاوى تعرض على وزير الداخلية الذي يقترح على الملك قبول أو رفض عرضها على محاكمه (1) .

غير أنه منذ قانون 1947 حدث تطور هام على صعيد المسؤولية ، فقد أخضع هذا القانون التاج لنفس نظام المسؤولية المقررة في مواجهة الخواص بخصوص الأضرار الناتجة عن جنحة أوشبه جنحة ، مع إستثناء الدفاع الوطني (2)، وهناك جملة من القوانين الخاصة التي أنشأت حالات عدة للمسؤولية العامة في مواجهة السلطة المركزية . غير أن هذه المسؤولية تخضع لشروط تضيق كثيرا من ممارسة الحق فأحيانا يشترط القانون مثلا أن يكون الضرر جوهريا(3)(4) .

(1) — CHARLES DEBBASCH :
— SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 678 - 680.
— INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , (T.2) P.U.F ,PARIS , 1978 . P. 557.
(2) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 680.
(3) — HENRY PUGET , OP. CIT. P. 210 - 217 .
(4) ـ أنظر كذلك في شروطالمسؤولية ونظامها كلا من :
ـ عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية ، المرجع السابق ، ص 44 - 45.
ـ لعشب محفوظ ، المسؤولية في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 18 - 19.
ـ حسن السيد بسيوني ، المنازعات الإدارية ... المرجع السابق ، ص 19 - 27.

المطلب الثاني
النموذج الأمريكي

إن النظام القضائي الأمريكي هو نظام مستوحى بشكل كبير من النظام الإنجليزي ويعود ذلك ليس فقط للروابط التاريخية بين البلدين ولكن أيضا لتقارب الأسس التي يقوم عليها المجتمع في كل منهما .

وهكذا فإن الميزة الرئيسية للنظام الأمريكي كما هي في النظام الإنجليزي تتمثل في طغيان الفردية ، لقد أدت هذه الفردية المطلقة الى إقامة نظام يحرص على حماية حقوق الإنسان في مواجهة الدولة ، ومن هنا جاء مبدأ المساواة المطلقة بين الأفراد والإدارة وبالتالي خضوعهما على قدم المساواة لنفس القانون ولنفس القضاء .

لقد شهد هذا النظام تطورا مهما كما حدث في مثيله الأنجليزي في السنوات الأخيرة ، حيث أصبح النظامان يعرفان أسلوبا للمنازعات الإدارية الخاصة ،وأسست لهذا الغرض هيئات للفصل في منازعات الإدارة العامة ، وخفف مبدأ عدم مسؤولية الدولة وبدأ التفكير والعمل من أجل تحسين الإجراءات .

سوف لن نعيد عرض هذه الخصائص العامة المشتركة بين النموذج الأم (الإنجلزي) والنموذج المستوحى منه(الأمريكي) ، سنكتفي بعرض خصوصيات هذا الأخير فقط من حيث الهيئات (الفرع الأول) ، ثم من حيث الإختصاص (الفرع الثاني) .

الفرع الأول
الهيئات

القاعدة أن النظام القضائي الأمريكي هو قضاء موحد ، أي أن هيئات القضاءالعادي هي المكلفة بعملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة والفصل في

منازعاتها وفق قواعد القانون الخاص ، والإستثناء هو ظهور هيئات متخصصة مكلفة بالعدالة الإدارية سنتولى عرض هذه الأخيرة باعتبارها تشكل نواة تطور محتمل نحو نظام خاص للقضاء إداري ، بينما نحيل فيما يتعلق بهيئات القضاء العادي على مراجع القانون القضائي المقارن لكون الموضوع يخرج عن نطاق دراستنا (1) .

الى جانب الإختصاص العام للمحاكم (العادية) بالرقابة على أعمال الإدارة (بما فيها الرقابة على القرارات) ولكن بطرق بطيئة وغير مباشرة ومكلفة ، فقد بدأ نوع من القضاء الإداري في الظهور والتطور بسبب هذه العيوب ، ويمكن تصنيف هيئات العدالة الإدارية هذه في أربعة نماذج (2) .

أولا : نظام «الرئيس - القاضي» و «الوزير - القاضي»

ذلك أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية والوزراء يتمتعون ببعض الصلاحيات القضائية ، فمثلا يتمتع كاتب الدولة للفلاحة بسلطة تحديد الرسوم وسلطة التحصيل في مواد بيع المواشي وتخزين الغلال الفلاحية ، وفي نفس الوقت يحكم في الإحتجاجات الناتجة عن ممارسة هذه الصلاحيات (3) .

---

(1) ـ ويكفي الإشارة هنا الى أن هيئات القضاء العادي في الولايات المتحدة الأمريكية هي محاكم الولايات والمحاكم الإتحادية .
ـ محاكم الولايات ، توجد في كل ولاية ، وهي صاحبة الإختصاص العام في كل القضايا – مهما كانت طبيعتها – التي لم تسند الى محاكم أو هيئات خاصة ، وتوجد على رأس كل محاكم الولايات محكمة إستئناف أو محكمة عليا لكل ولاية .
ـ المحاكم الإتحادية ، وهي ثلاثة أنواع :
أ ـ محاكم المقاطعات ، إذ توجد بكل مقاطعة محكمة أو أكثر ، لها الولاية العامة بنظر جميع المنازعات التي تثور في حدود الرقعة الجغرافية للولاية التي توجد بها المحكمة .
ب ـ محاكم الإستئناف ، تفصل في الإستئنافات المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن محاكم المقاطعات ويشمل الإختصاص الإقليمي لمحكمة الإستئناف عدة مقاطعات .
جـ ـ المحكمة العليا الإتحادية ، وهي محكمة نقض في القرارات الصادرة عن محاكم الإستئناف .
فرانسوا بيرث ، المدخل للنظام القضائي الإمريكي ، ص 54 ، أورده ، حسن السيد بسيوني ، المرجع السابق ، هامش 2 ، ص 33 .
(2) ـ تحتفظ المحاكم العادية بالرقابة على مستوى الإستئناف ، حيث تمارس الرقابة على قرارات الهيئات الإدلرية الفاصلة في المنازعات الإدلرية الخاصة ، كقاعدة عامة ما عدا بعض الإستثناءات الواردة بالقانون أو بالإجتهاد القضائي .
(3) ـ HENRY PUGET , OP. CIT , P. 221.

ثانيا : الهيئات على مستوى الوزارات

الى جانب ذلك أنشئت هيئات إدارية على مستوى الوزارات تأخذ شكل لجان ذات إختصاصات إدارية وفي نفس الوقت تتمتع بصلاحية الفصل في الإحتجاجات الإدارية الناتجة عن نشاطها وتتبع في ممارسة هذا النشاط القضائي الإجراءات الإدارية الصادرة بقانون 1946 ، لقد تعددت وكثرت هذه اللجان منذ 1887 ، إن جمعها لصلاحيات إدارية وقضائية أدى الى نشوء قانون إداري حقيقي ، ولمنع تداخل اللجان وكثرتها إقترحت لجنة « HOOVER » في 1955 تأسيس هيئة قضائية إدارية تتكون من ثلاثة أقسام :

— القسم الأول ، لمنازعات الضرائب وتمارس مهام محكمة الرسوم .

— القسم الثاني ، للمنازعات المتعلقة بالمواد التجارية بين الدويلات وغيرها والتي تقوم بها عدة لجان وزارية .

— القسم الثالث : لتسوية منازعات العمل (1) .

غير أن هذه الإقتراحات لم تتجسد في النظام القانوني المطبق ، الذي فضل الإحتفاظ بهذه اللجان وبالمحاكم الإدارية المتخصصة التي سنشير اليها بعد قليل .

ثالثا : اللجـــــان

وخارج الدوائر الوزارية أنشئت أيضا لجان لها صلاحيات تنظيمية ووكالات مستقلة تتمتع الى جانب صلاحياتها الإدارية بصلاحيات الفصل في النزاعات الناتجة عن نشاطها . إن الطعون المرفوعة أمام هذه الهيئات تجاوزت من حيث طبيعتها الطعونالولائية والرئاسية لتصبح طعونا شبه قضائية (2) .

رابعا : المحـاكم الإداريـــة

وأخيرا أنشئت محاكم إدارية بالمعنى الحقيقي للكلمة ، للفصل في بعض المنازعات الإدارية الخاصة ، وتتمتع هذه المحاكم بضمانات الإستقلال عن الجهاز الإداري ، وباختصاص نوعي محدد . ومن أمثلة هذه المحاكم محكمة المرســـوم « TAX COURT » ومحكمة الإحتجاجات (COURT OF CLAINS) ، أنشئت هذه الأخيرة سنة 1855 تحت إسم محكمة الإحتجاجات ولكن كهيئة إستشارية في بداية الأمر ، ثم أصبحت في سنة 1866 كهيئة للقضاء المفوض (JUSTICE DELEGUEE) .

(1) — أنظر في عرض الأنواع المختلفة لهذه اللجان :
— CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 685.
(2) — HENRY PUGET , OP. CIT , P. 221.

وتتكون محكمة الإحتجاجات هذه من رئيس وأربعة قضاة يعينون لمدى الحياة من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وبموافقة مجلس الشيوخ . تختص هذه المحكمة بالفصل في الإحتجاجات الناتجة عن تنفيذ العقود الإدارية المبرمة مع الحكومة الفدرالية . ويستثنى من ذلك العقود الإدارية التي تقل قيمتها عن 3000 دولار ، حيث يعود الإختصاص بمنازعاتها الى المحاكم العادية (1) .

الفرع الثاني
الإختصـــــاص

ويتعلق الأمر بالإختصاص المتعلق برقابة المشروعية والإختصاص المتعلق برقابة المسؤولية .

أولا : رقابة المشروعيـــة

بالنسبة للرقابة على القرارات التنظيمية ، ينبغي أن نشير الى أن السلطة التنظيمية في النظام الأمريكي تنتج من القانون والقاضي العادي يراقب ما إذا كان التفويض المخول للسلطة الإدارية مطابق للقانون ، وما إذا كانت قد تمت ممارسته - إصدار اللوائح - خلافا للدستور (2) إذ لاينبغي أن يتحول هذا التفويض - في مجال السلطة التنظيمية - الى سلطة تشريع لأن هذه الأخيرة من إختصاص الكونغرس وحده فالدستور ينص على أن الكونغرس هو صاحب التشريع ولايمكن أن تمارس هذه السلطة عن طريق التفويض الممنوح لها بقانون بدون حدود ، ومن ثمة فهي تخضع للرقابة التي تراعي دائما فكرة هذا الفصل الصارم بين السلطات (3) .

(1) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 685 .
(2) — والقانون نفسه يخضع لرقابة القاضي بموجب نظام الرقابة على دستورية القوانين عكس النظام الإنجليزي الذي لايعرف ذلك .
(3) — HENRY PUGET , OP. CIT . P. 217.

وتتم الرقابة على القرارات الفردية بنفس طريقة الرقابة على اللوائح ، ولكن القاضي هنا يراقب جميع عيوب الشكل والإجراءات والإختصاص والسبب وغيرها ، ولو أن هذه الأخيرة محدودة جدا .

والحكم هنا كما في بريطانيا بإلغاء القرار لايكون كما في فرنسا مباشرة وإنما بطريق غير مباشر ، ويأخذ شكل تأييد المحكمة للقرار (أو الموقف) الذي يتخذه المتقاضي في مواجهة القرار محل الطعن .

ويمارس القاضي هنا كما في النظام الإنجليزي أيضا ، صورة أخرى من صور الرقابة على القرارات وذلك بمناسبة الرقابة على سلطة الترخيص . فبما أن القرارات الإدارية ليست لها قوة تنفيذية مباشرة كما في فرنسا،فإن الإدارة مضطرة للجوء الى القاضي للحصول على ترخيص لإصباغ الصفة التنفيذيةعلى القرار ، والقاضي لايمنح هذا الترخيص إلا بعد ممارسة رقابة مشروعية صارمة على القرار (1) .

ثانيا : رقابة المسؤولية

إن مبدأ عدم مسؤولية الدولة المكرس الى عهد قريب في بريطانيا والولايات المتحدة الذي تم التخلي عنهجزئيا - بعد تردد كبير - ما زال يهيمن على مجالات كثيرة .

وإن المسؤولية الشخصية للموظفين تتقرر مبدئيا كلما كان التصرف أو القرار الصادر عنهم قد تم بصفة « غير معقولة » ، فالطابع غير المعقول للتصرف يعد بمثابة تجاوز للصلاحيات ، ولكن المحاكم تستعمل عدة تقنيات لتجنب التصريح بهذه المسؤولية . فالعمل الإداري في النظام الإمريكي يحضى بنفس الحصانة التي يحضى بها العمل القضائي(2) .

(1) — HENRY PUGET , OP. CIT . P. 221.

(2) — أنظر كلا من :
- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية ، المرجع السابق ، ص 46 .
- محفوظ لعشب ، المرجع السابق ، ص 15 وما بعدها .
- شارل دباش ، المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 556 - 557.

وفي مجال مسؤولية الدولة ، فإن مبدأ عدم المسؤولية المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية كما في بريطانيا تقلص اليوم دون أن يندثر نهائيا ، ويتضح ذلك سواء على مستوى المسؤولية التعاقدية أو على مستوى المسؤولية التقصيرية .

1 — في مجال المسؤولية التعاقدية

تحاول الإدارة - في مجال المسؤولية عن تنفيذ العقود المبرمة مع الحكومة الفدرالية - دائما التملص من أية مسؤولية عقدية ، فالعديد من العقود الإدارية تتضمن مثلا شرطا ينص على أن القرار الإداري الصادر كجواب عن الإحتجاج الذي يقدمه الفرد يكون نهائيا وغير قابل لأي إستئناف .

بالإضافة الى ذلك فإنه في العديد من دويلات الإتحاد لايمكن اللجوء الى القاضي إلا بموجب ترخيص المشرع (1) .

2 — في مجال المسؤولية التقصيرية

إن جهود إحلال المسؤولية التقصيرية للدولة محل مبدأ عدم مسؤوليتها كانت بطيئة جدا في الولايات المتحدة الأمريكية . فقد كرس القضاء القاعدة التي بموجبها كان يميز أعمال السلطة العامة (GOUVERNEMENTAL ACTIONS) وبين أعمال التسيير (PROPRIETARY ACTIONS) ، التي تظهر فيها الدولة كأي شخص يسير ممتلكاته ، وهكذا لم تكن مسؤولية الدولة لتقبل إلا بصدد أعمال التسيير ، ويجب أن نشير هنا الى أن نفس التمييز عرفته فرنسا في المراحل الأولى قبل أن تتقرر وتتوسع مسؤولية الدولة .

غير أن قانون 1946 تخلى عن مبدأ عدم مسؤولية الدولة ، وإبتداء من هذا التاريخ فإن مسؤولية الدولة ستقوم عن الأضرار التي يسببها أعوانها للغير ، ولكن هذه المسؤولية ستبقى ضيقة ومحدودة جدا الى درجة أن بعض المجالات ستبقى خاضعة لمبدا عدم المسؤولية .

(1) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 683.

وهكذا فإن المسؤولية غير الخطئية ليست معروفة أصلا في النظام الأمريكي ، وأن الضرر المسبب للمسؤولية الخطئية لابد أن يكون مرتكبا من قبل موظف أثناء الخدمة ، وأن المبدأ ما زال هو لامسؤولية الإدارة في مجال السلطة التقديرية ، ولامسؤولية الدولة عندما يكون الضرر ناتجا عن تنفيذ القوانين واللوائح ، بينما تقررت المسؤولية غير الخطئية عن القوانين واللوائح المشروعة بشكل واضح في فرنسا (1) .

وما زال المبدأ كذلك عدم مسؤولية الدولة الكاملة في مجال البريد ، الجمارك الضرائب ، الجيش في وقت الحرب ، وأعمال السيادة - التي تأخذ هنا مفهوما واسعا عنه في فرنسا - وهي مجالات كانت قد تقررت فيها مسؤولية الدولة في النظام الفرنسي (المزدوج) منذ مدة ما عدا بعض الإستثناءات الطفيفة .

بينما تخضع المجموعات المحلية كأشخاص القانون الخاص للمسؤولية المقررة بموجب القانون المشترك ، ولاتعفى منها إلا بصدد أعمال السلطة ، فما زال القضاء يقيم بصددها تمييزا بين أعمال السلطة وأعمال التسيير ، ولو أن هذا التمييز متداخل وغير مفهوم (2) .

وفي الخلاصة يمكن القول من خلال ما سبق عرضه أن النظام الإنجليزي يتضمن خصوصيات تميزه عن النظام المستوحى منه ألا وهو النموذج الإنجليزي .

وهكذا فهو على مستوى الهيئات يتسم أكثر من النظام الإنجليزي بتطور الهيئات المكلفة بالعدالة الإدارية الى درجة وجود محاكم إدارية مستقلة عن السلطة الإدارية بشكل أكثر وضوحا من النظام الإنجليزي .

وعلى مستوى القانون يعرف النظام قانونا كاملا للإجراءات الإدارية وأحيانا قانونا إداريا بدأ يتبلور بفعل كثرة القواعد المستعملة أمام اللجان الوزارية وغير الوزارية المكلفة ببعض المنازعات الإدارية الخاصة .

---

(1) — أنظر في الموضوع ، مسعود شيهوب ، المسؤولية دون خطأ ، المرجع السابق ، ص 247 وما بعدها .

(2) — CHARLES DEBBASCH , SCIENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 683.

وهو على مستوى الرقابة أكثر إتساعا أحيانا ، كما هو الحال في الرقابة على دستورية القوانين التي لايعرفها أصلا النظام الإنجليزي ، وأكثر ضيقا أحيانا أخرى ، كما هو الحال في رقابة المسؤولية أين يهيمن مبدأ عدم المسؤولية على الكثير من المجالات .

وأخيرا فإن النظام الخاص بالرقابة على الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية هو إذن وإن كان يشترك مع النظام الإنجليزي في كونه نظاما معقدا وشكليا وبطيئا ومكلفا إلا أنه أقل مما هو عليه الحال في بريطانيا بالنسبة للمسائل الفدرالية وأكثر غرابة بالنسبة للدويلات .

من ذلك ، إن التظلم شرط الزامي قبل أي لجوء الى القضاء العادي ، ولذلك بدأ نظام للعدالة الإدارية يتطور . إن ملامح مثل هذا النظام عرفناها كذلك في النظام الإنجليزي الموحد ولو بشكل أقل بروزا . إن النظام الموحد إذن يتجه نحو النظام المزدوج ، فهل معنى ذلك أن هذا الأخير بدون عيوب ؟ . إن الجواب بالنفي كما سيتضح عند دراسة النظام الفرنسي .

تقييم نظام القضاء الموحد

لنظام القضاء الموحد مزايا وعيوب يمكن إستخلاصها من خلال ما سبق عرضه .

أولا :إيجابيات النظام

1 — إنه يتسم بالبساطة والوحدة ، فالمتقاضي في ظل هذا النظام يعلم أنه دائما أمام جهة قضائية واحدة ، عليه أن يتجه اليها للفصل في منازعاته سواء تلك المتعلقة بأقرانه الخواص أو تلك المتعلقة بالإدارة . ومن ثمة فهو في منأى عن متاعب البحث عن جهة الإختصاص التي كثيرا ما يتعرض لها في نظام القضاء المزدوج .

2 — للمتقاضي في نظام القضاء الموحد حظوظ كبيرة للحصول على العدل والإنصاف لأن القاضي العادي دائما شديدا في مواجهة الإدارة ولاتهمه طبيعة نشاطها المرتبط بالمصلحة العامة التي كثيرا ما كانت أساسا لتمييز الإدارة وتمكينها من إمتيازات إجرائية وموضوعية أمام القضاء الإداري .

إن القاضي العادي شديد التمسك بفكرة مساواة المتقاضين ، فالإدارة والفرد طرفين متساويين في الدعوى ، بينما لاتوجد الإدارة والفرد في حالة تساوي في الدعوى الإدارية كما سنرى فيما بعد عند عرض النظام المزدوج في فرنسا .

3 ـ وحدة النظام القانوني تأتي في هذا النظام كتتويج للفهم الخاص للإنجليز لفكرة المساواة المطلقة التي تفرض خضوع الجميع لنفس القانون ولنفس القضاء وهو بقدر ما يشكل ميزة من زاوية الأفراد الذين عليهم الإطلاع على نفس القانون لمخاصمة الإدارة ، وهو القانون المشترك ، وليس قانون خاص للإمتيازات الإدارية (1) . ولو أن هذه الميزة تشكل من زاوية أخرى عيبا كما سنرى بعد قليل .

4 ـ سلطات القاضي في نظام القضاء الموحد أكثر عمقا في مواجهة الإدارة منها في نظام القضاء المزدوج . فقد عرضنا جملة الأوامر التي يعرفها النظام الإنجليزي والنظام الأمريكي (الأمر بالتصرف، الأمر بالمنع ، الأمر بالتصحيح) . بينما لايجوز للقاضي الإداري في النظام الفرنسي المزدوج توجيه الأوامر للإدارة ، وذلك بسبب مبدأ الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية .

5 ـ هيئات القضاء الموحد مستقلة من حيث نشأتها وتكوينها عن السلطة وهذا يعني الإستقلال التام في أحكامها والإستقلال في حد ذاته أكبر ضمانة لحقوق وحريات الأفراد . بينما في نظام القضاء المزدوج في فرنسا ينبغي التمييز بين الجانب القانوني والجانب العملي ، فالمحاكم الإدارية تتبع وزير الداخلية وليس وزير العدل ، وتتكون من موظفين وليس قضاة (2) ولا يتمتعون بضمانات عدم القابلية للعزل التي للقضاء (2) ، وكذلك بالنسبة لمجلس الدولة فهو الآخر يتكون من موظفين ولو أنهم يتبعون وزير العدل ، والسبب يعودالى أن القضاء الإداري إنبثق تاريخيا من قلب الإدارة ثم إستقل عنها فيما بعد.

وعلى الرغم من ذلك فإن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة أثبتوا إستقلالا كاملا في ممارسة مهامهم بشكل لايختلف عن قضاة النظام العادي ، ولو أن أحكام القضاء الإداري كثيرا ما كانت متشبعة بالخلفيات السياسية للنظام ، حتى أن الفقه الفرنسي يتحدث أحيانا عن الدور السياسي لمجلس الدولة . ولكن مع ذلك ينبغي الإشارة الى أن القضاء الإداري في فرنسا وإن كان قد نشأ من قلب الإدارة لحمايتها من تدخلات القضاء الخاص ، إلا أنه فيما بعد أثبت إستقلاله وأصبح حاميا للحريات الفردية بقدر حمايته للمصلحة العامة .

(1) ـ فالقانون الإداري بالمعنى الفني الضيق ، هو جملة القواعد الإستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص والتي تتضمن جملة من الإمتيازات لصالح الإدارة .
(2) ـ ولو أن الإجتهاد يعترف لهم بصفة قاض ، أنظر الفصل الثاني من هذا الباب .

ثانيا : عيوب النظام

على الرغم من نجاح نظام القضاء الموحد في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، الأمر الذي أدى الى وجود مدافعين متحمسين له ، فإن هناك من الفقهاء من ينتقد النظام ويحصر جملة من العيوب التي لايستهان بها (1) ، فهو حسب هؤلاء :

1 ـ لاياخذ بعين الإعتبار الطبيعة الخاصة بنشاط الإدارة العامة الأمر الذي يؤدي حتما الى فشله في أحكام رقابة موضوعية قانونية على الإدارة العامة ، وسنلاحظ عند دراسة نظام القضاء المزدوج في فرنسا أنه من أسباب سحب إختصاص النظر في منازعات الإدارة العامة ثم ظهور القضاء الإداري ، هو سلوك البرلمانات العادية تجاه منازعات الإدارة ، حيث لم تكن تراعي طبيعة ومتطلبات النشاط الإداري وراحت تتدخل فيه وتعرقله من خلال الأحكام التي تصدرها بمناسبة فصلها في النزاعات المعروضة عليها .

2 ـ إن ما يؤكد صحة هذا النقد وموضوعيته ، التطورات الحاصلة في مهد هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية نفسها ، حيث كرست هذه الأنظمة هيئات حديثة للعدالة الإدارية وصلت أحيانا الى درجة محاكم إدارية . إن سبب هذا التطور يعود الى الإعتراف الضمني بفشل هيئات القضاء العاد ي في فهم المنازعات الإدارية وخاصة الفنية منها ، لاسيما أمام كثرة المنازعات الموجهة ضد الإدارة بسبب توسع مجالات تدخلها وانتشار الفكر الحر والثقافة القانونية وهي جميعها عوامل شجعت الأفراد على التخلص من عقدة مخاصمة الدولة .

3 ـ إن نظام القضاء الموحد بتجاهله الحد الأدنى الضروري من الإمتيازات التي ينبغي أن تتمتع بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة ، يصلح في راينا للدول المتطورة التي لم تعد الإدارة فيها مدعوة لتدخلات كبيرة بفعل تطور التجهيزات والخدمات فيها من جهة ، ومن جهة أخرى بفعل تطور القطاع الخاص وتفانيه لســـد

(1) ـ أنظر في هذه الإنتقادا ت كلا من :
ـ الأستاذ عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ج 1 ، المرجع السابق ، ص 42 - 45.
ـ الأستاذ بيجي ، المرجع السابق ، ص 325 - 326 .

الإحتياجات . بينما تحتاج الدول النامية الى إدارة عاملة لأنها مدعوة الى تدخلات ضخمة ، ولأن دورها أثقل في التنمية لمجابهة مظاهر التخلف ، ومن ثمة فإنه من الضروري تخويل هذه الإدارة حدًا أدنى من إمتيازات القرار والتنفيذ المباشر ، ونزع الملكية ، وغيرها من الوسائل القانونية التي لن يفهم كنهها سوى قضاة متخصصون وليس قضاة عاديون ، ولا يغير من الأمر كون النظام الدولي الجديد يكرس مفهوم الدولة الليبرالية وزوال الدولة الإشتراكية . فالتمييز لايقع هنا على أساس إيديولوجي وإنما على أساس مستوى التطور .

4 ـــ عدم فهم خصائص النشاط الإداري ومتطلباته أدى بالقضاة العاديين إما الى التردد وعدم الجرأة في الحكم على الإدارة ، وإما الى نتيجة عكسية وهي التدخل السافر في نشاط الإدارة العامة كما حدث في فرنسا في عهد البرلمانات القضائية ، وبالتالي إعاقة الإدارة عن إنجاز المشاريع ، وهذا أمر يناقض أهداف الإدارة التنفيذية المدعوة الى تدخلات واسعة لمجابهة التخلف في الدول النامية .

5 ـــ إن ميزة بساطة ووحدة النظام في الدول الأنجلوسكسونية ، المشار اليها قبل قليل بدأت تضمحل ، لأنه بظهور الهيئات الحديثة المكلفة بالعدالة الإدارية اصبح النظام معقد الى حد ما ، فهذه الهيئات ليست موحدة ، إنها منظمة بشكل مغاير عن بعضها البعض ، إنها تتنوع وتتعدد حسب مختلف الأنشطة الإدارية الكثيرة وخاصة الفنية منها ، ولا يحكم هذه الهيئات أدنى تنسيق فيما بينها ، كما سبق بيانه .

الفصل الثاني
الأنظمة القضائية التي تجعل الإدارة في وضع ممتاز تجاه الأفراد
(أنظمة القضاء المزدوج : النموذج الفرنسي)

نظام القضاء المزدوج هو النظام الذي يوجد فيه نوعان من القضاء ، قضاء خاص بمنازعات الإدارة ، وهو القضاء الإداري ، وقضاء خاص بمنازعات الأفراد وهو القضاء العادي .

إن أهم خصائص القضاء المزدوج تكمن في إستقلال هيئات القضاء الإداري عن الإدارة - (رغم أنها إنبثقت من قبلها في بعض الدول كفرنسا) - وانعدام أية علاقة رئاسية أو وصائية بينهما .

وكذلك يتسم هذا النظام في بعض الدول - كفرنسا - باستقلال هيئات القضاء الإداري عن هيئات القضاء العادي على جميع المستويات ، سواء على مستوى محاكم الدرجة الأولى أو محاكم الدرجة الثانية ، بحيث لاتتدخل إحداهما في الأخرى ، ولا رقابة للواحدة على الأخرى .

وعليه إذا وجدت غرف أو أقسام لدى الهيئات المدنية للفصل في المنازعات الإدارية فإنها لاتشكل قضاء إداريا لإفتقارها الى هذا الإستقلال (1) .

غير أن هذا الإستقلال في راينا ليس مطلقا ، ففي بعض دول القضاء المزدوج - من غير فرنسا والأنظمة المرتبطة بها - يتسم النظام بهيمنة هيئات القضاء العادي على هيئات القضاء الإداري على مستوى القمة مع وجود إستقلال بينهما على مستوى القاعدة . و في الدول التي تعرف إستقلالا عضويا بين القضائين من القاعدة الى القمة فإن هذا الإستقلال يبقى نسبيا ، فمثلا مبدأ قوة الشئ المقضي فيه معمول به بين الهيئتين ، فالقاضي الإداري يتقيد بالأحكام الصادرة عن المحاكم المدنية والحائـــزة

(1) ـــ أنظر في الموضوع ، عوابدي عمار ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 49 - 53 .

لقوة الشئ المقضي فيه ، والعكس جائز فالقاضي المدني ملزم بمبدأ قوة الشئ المقضي فيه من قبل القضاء الإداري .

وكذلك يستمر هذا التعاون بين الهيئتين في المسائل الأولية ، فعندما يتم الدفع بمسألة تابعة للقانون الخاص ينبغي إحالة المسألة على هذا القضاء ليقول كلمته قبل الفصل في النزاع الإداري .

وأخيرا فإن إزدواج الهيئات في هذا النظام يسانده دائما إزدواج في القانون سواء على مستوى قواعد الإجراءات أو على مستوى قواعد الموضوع ، فهناك قانون للإجراءات الإدارية يحكم طرق التقاضي في المواد الإدارية أمام هيئات القضاء الإداري وهي إجراءات متميزة ومستقلة عن قواعد الإجراءات المدنية التي تحكم المنازعات بين الأفراد .

وهناك على مستوى الموضوع قانون إداري مستقل ومتميز عن القانون المدني ويضم القانون الإداري جملة قواعد الموضوع التي تحكم نشاط الإدارة وتنظيمها .

إن هذا الإستقلال على مستوى القانون أيضا ليس مطلقا ، فالقاضي الإداري قد يطبق في حالات إستثنائية قواعد القانون الخاص ، كما هو الحال في مجال القواعد الإجرائية أين يظل قانون الإجراءات المدنية شريعة عامة يلجأ اليه القاضي الإداري كلما لم يجد نصا في قانون الإجراءات الإدارية .

وفي المقابل قد يطبق القاضي المدني قواعد القانون الإداري ، كما هو الحال في المجالات التي تسند فيها الرقابة على الإدارة للقاضي العادي سواء على مستوى رقابة المسؤولية أو رقابة المشروعية .

تأخذ بنظام القضاء المزدوج فرنسا ومجموعة من الدول الاوروبية ، ويمكن تبويب هذه الدول الى مجموعتين :

(1) — J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES 4eme . ED. DALLOZ , PARISE , 1978 , P. 418 - 419 .

المجموعة الأولى : وهي مجموعة الدول التي تقيم نظاما شبيها بالنظام الفرنسي ولكن ليس مطابقا له ، ويوجد بهذه الدول مجلس دولة من النموذج الفرنسي يتمتع بصلاحيات إما القضاء المفوض وإما القضاء المحتجز (JUSTICE DELEGUEE OU JUSTICE RETENUE) الى جانب محاكم إدارية على المستوى القاعدي بالنسبة لبعض الدول وغياب هذه المحاكم بالنسبة لدول أخرى . القضاء الإداري في هذه النماذج أقل إستقلالا لأن القضاء العادي يبقى مهيمنا عكس ما هو عليه الأمر في النظام الفرنسي أين تنتفي هذه الهيمنة . من هذه الدول : بلجيكا ، إيطاليا ، الاراضي المنخفضة ، اللكسمبورج ، واليونان .

بعض هذه الدول - (إيطاليا ، بلجيكا ، اليونان) - تراجعت عن النظام الفرنسي (المزدوج) الذي كان مطبقا فيها ، ثم عادت اليه فما بعد تحت تأثير تغير الأفكار السياسية وتطور الإدارة العامة فيها .

المجموعة الثانية : وهي مجموعة الدول التي تقيم هيئات قضائية إدارية مستقلة عن الإدارة ، تتقاسم إختصاص المنازعات الإدارية مع القضاء العادي ، ولو أن الأولى تهيمن على الجزء الأكبر ، إن المحاكم الإدارية مستقلة عن المحاكم العادية وتكون هذه المحاكم الإدارية على مستوى القمة مستقلة ومنفصلة عن الإدارة ، وعكس مجلس الدولة فإنها لاتمارس سوى مهام قضائية دون المهام الإستشارية ، وتشمل هذه المجموعة الدول الجرمانية والدول المرتبطة بها (المانيا ، النمسا ، البرتغال والسويد) (1) .

وفي العالم العربي تأخذ مصر وتونس بنظام القضاء المزدوج مع فارق بينهما فقد تبنى النظام المصري « مجلس دولة » بصلاحيات القضاء المفوض وبصلاحيات إستشارية ، ويضم المجلس أربعة فروع هي : محكمة القضاء الإداري ، والمحاكم الإدارية ، والمحكمة الإدارية العليا ، وهيئة مفوضي الدولة (2) . وقصر النظـــام

(1) — HENRY PUGET , OP. CJT , P. 231 - 256 .

(2) — أنظر في النظام المصري ، الدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون الإداري ، مطبعة اخوان مورافتلي ، القاهرة ، 1984 — 1985 ، ص 17 .

التونسي القضاء الإداري على هيئة واحدة هي المحكمة الإدارية دون مجلس دولة (1) .

وسنقصر دراستنا لنظام القضاء المزدوج على تطبيقاته في فرنسا ، لأنه كان سائدا في الجزائر أثناء الإحتلال ، ولأن النموذج الفرنسي إستمر دائما كمصدر تاريخي للتشريع الجزائري ، ومن ثمة فإن دراسة النظام الفرنسي يعني دراسة خلفيات النظام الجزائري ، ويعني وضع الأرضية اللازمة لفهم هذا الأخير ، وعليه سنتولى التمهيد لدراسة النظام الفرنسي بعرض مبررات وملابسات ظهور القضاء الإداري في فرنسا . ثم نتولى في مبحث أول دراسة الهيئات والإجراءات أمامها ، وفي مبحث ثان الإختصاص .

---

(1) _ أنظر في النظام التونسي كلا من :

_ AHMED BEN HAMIDA , APERCU GENERAL SUR LA JURIDICTION ADMINISTRQTIVE ET LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .. IN , PUBLICATION SCIENTIFIQUE (UNIVERSITE DE TUNIS 3) N= 7 , 1990 .

_ MOHAMED MIDOUM , LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF TUNISIEN ... IN PUBLICATION SCIENTIFIQUE, N= 7 , 1990 .

_ SANA BEN ACHOUR , DROUICHE , LA GENSE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .. IN.P. SCL. N= 7 , 1990 .

تمهيد : حول مبررات وملابسات ظهور القضاء الإداري في فرنسا

يشير الفقهاء (1) الى جملة من الإعتبارات التاريخية والعملية التي أدت الى ظهور القضاء الإداري في فرنسا . فأما المبررات التاريخية فتتمثل في سلوك القضاء العادي - (البرلمانات القضائية) - قبل الثورة تجاه الإدارة ، حيث إتسم بالتدخل السافر في نشاط الإدارة بمناسبة نظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها ، وعدائه الشديد للإصلاحات الإدارية المتواضعة التي كان يقترحها الملك وبذات الوقت ولائها الشديد لهذا الأخير .

وأما الإعتبارات العملية فتتلخص في جهل القضاء العادي بطبيعة النشاط الإداري وعدم تفهم القضاء لوظائف ودور الإدارة العامة .

إن الأصل التاريخي للقضاء الإداري يعود إذن لما قبل الثورة ، حيث ظهرت في عهد الملكية هيئات قضائية إدارية متخصصة في بعض المنازعات الإدارية الى جانب البرلمانات القضائية ، مثلما كان الحال بالنسبة لمواد المحاسبة العامة ، حيث تختص بها غرف المحاسبة «LES CHAMBRES DES COMPTES» أو في مواد الضرائب حيث تختص مكاتب المالية «LES BUREAUX DE FINANCE» وتتبع هذه الهيئات مجلس الملك «LECONSEIL DU ROI» .

لقد كانت هناك عدة محاولات لمنع البرلمانات القضائية - (المحاكم العادية) - من نظر منازعات الإدارة في هذه المرحلة ، ولكن دون جدوى . وبعد

---

(1) _ تتضمن أغلب مراجع المنازعات الإدارية في فرنسا عرضا لهذه الإعتبارات ، ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال :

_ GEORGES VEDEL , ET PIERRE DE LVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF (THEMIS) , P.U.F , PARIS , 1982 , P. 583 - 610 et 628 .

_ ANDRE DE LAUBADERE , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , 6eme ED. L.G.D.J , PARIS , 1973 , P. 371 - 382 .

وفي الفقه الجزائري أنظر كلا من :

_ أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائق أنجق ، ديوان المطبوعات الجامعية ، (د. ت) ، ص 11 - 33 .

_ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ص 45 - 48 .

الثورة وجدت الجمعية التأسيسية المكلفة بإعداد قواعد المنازعات الإدارية نفسها في مأزق فمن جهة لايمكن اسناد هذه المهمة الى قضاء متخصص ، لأن تجربة هذه الهيئات قبل الثورة لم تكن مشجعة ، إذ لم تكن لها سمعة طيبة ، ومن جهة ثانية فإن البرلمانات القضائية كذلك عرف عنها التدخل في نشاط الإدارة وعدم تفهمها لخصوصياتها ولذلك تم اللجوء الى حل توفيقي وذلك بإسناد المنازعات الإدارية الى الإدارة نفسها ، وهو ما عرف بنظام "الإدارة - القاضي أو القضاء المحتجز" (L'ADMINISTRATION - JUGE OU LA JUSTICE RETENUE) .

وفي هذا الإطار تم إصدار قانون 16 - 24 أوت 1790 ، الذي تضمن في بابه الثاني المادة (13) التي أعلنت إستقلال الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية ، ومنعت القضاة من التعرض لنشاط الإدارة (1) .

وتم هذا المبدأ بمرسوم 16 « فريكتيدور » من العالم الثالث للثورة ، وهو ما يسمى بقاعدة فصل السلطات الإدارية على السلطات القضائية (LA REGLE DE SPARATION DES AUTORITES ADMINISTRATIVES ET JUDICAIRES) .

إن النظام يكرس في بدايته إذن وحدة الجهة الفاصلة في المنازعات الإدارية ولكن هذه الفكرة لم تصمد ، فخلال القرن التاسع عشر إنتشرت ظاهرة الهيئات الإدارية : مجلس دولة (CONSEIL D'ETAT) مجالس ولايات (CONSEILS DE PREFECTURES) تحولت فيما بعد - في 1953 - الى محاكم إدارية (TRIBUNAUX ADMINISTATIFES)، ثم ظاهرة توزيع الإختصاص بين هذه الهيئات وهيئات القضاء العادي - (أي تم رفع المنع المفروض عليها بمقتضى قانون 16 - 24 أوت 1790 المشار اليه) - وهكذا تم تكريس نظام القضاء المزدوج (2) .

وعموما يمكن عرض ظروف نشأة القضاء الإداري ومراحل تطوره واكتماله كما يلي :

---

(1) — فيما يلي نص المادة :
« LES FONCTIONS JUDICAIRES ET SEPAREES DES FONCTIONS ADMINSTRATIVES ET INTERDIT AU JUGE DE TROUBLER LES OPERATIONS DES CORPS ADMINISTRATIFS ».

(2) — J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , (LES INSTITUTIONS ...) , OP. CIT , P. 416 - 417 .

أولا : مرحلة ماقبل الثورة الفرنسية ، التي تميزت بفساد الجهاز القضائي وتدخله في نشاط الإدارة العامة .

ثانيا : مرحلة الثورة الفرنسية وصدور قانون 16 - 24 أوت 1790 التي تميزت بسحب الأختصاص بنظر منازعات الإدارة من البرلمانات القضائية . وهي مرحلة « الإدارة - القاضي » «L'ADMINISTRATION - JUGE» المشار اليها قبل قليل ، أين كان يكتفي بالقرار الصادر عن الإدارة بصدد التظلمات المرفوعة اليها . لقد إستمر إنفلات الإدارة من رقابة القضاء حتى عند ظهور مجلس الدولة ، أين كان في بداية الأمر هيئة للقضاء المحتجز «JUSTICE RETENUE» (أي هيئة إستشارية) .

ثالثا : مرحلة إنشاء مجلس الدولة في السنة الثامنة للثورة كهيئة إستشارية ، غير أن مجلس الدولة يحول من قضاء محتجز الى قضاء مفوض في مرحلة لاحقة .

رابعا : مرحلة مجلس الدولة كهيئة قضاء مفوض (JUSTICE DELEGUEE) وذلك منذ صدور قانون 24 ماي 1872 ، حيث نصت المادة (9) منه على الطابع البات لأحكامه .

خامسا : مرحلة ظهور المحاكم الإدارية ، حيث تحولت بموجب مرسوم 1953/12/30 - مجالس الولايات المشار اليها سابقا - الى محاكم إدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية بحكم إبتدائي قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة (الذي له إختصاصات أخرى كمحكمة نقض أو محكمة أول وآخر درجة) (1) .

سادسا : مرحلة ظهور محاكم الإستئناف ، وذلك بموجب إصلاح نظام المنازعات الإدارية الصادر بقانون 1987/12/31 ، حيث أصبحت أحكام المحاكم الإدارية تستأنف أمام محاكم إستئناف إدارية أنشئت خصيصا لهذا الغرض - (مع بقاء بعض الإستثناءات الخاصة بالإستئناف أمام مجلس الدولة) - وهكذا إكتمل النظام القضائي في المواد الإدارية وأصبح يتكون من نفس درجات القضاء العادي غير أنه الى جانب هذه الهيئات ذات الإختصاص العام - (مجلس دولة ، محاكم إدارية إبتدائية محاكم إدارية إستئنافية) - هناك هيئات إدارية ذات إختصاص محدد في قطاع معين ، ويتوج النظام بوجود محكمة تنازع للفصل في إحتمالات التنازع بين هيئات القضاء الإداري هذه وهيئات القضاء العادي .

---

(1) — عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 30 - 42 .

المبحث الأول

الهيئات والإجراءات أمامها

المطلب الأول

الهيئـــــــــــــات

سبق أن بينا أن هيئات القضاء الإداري في فرنسا نوعان إثنان : النوع الأول ويمثل الهيئات المتمتعة بالولاية العامة ، حيث تعتبر ذات إختصاص عام في كل ما يعتبر منازعة إدارية ولا تحتاج في ذلك الى نص .

أما النوع الثاني فيمثل الهيئات الإدارية الخاصة (بمنازعات إدارية معينة) ويتوج النظام بوجود محكمة تنازع كهيئة مستقلة عن القضاء العادي وعن القضاء الإداري ، مهمتها الفصل في تنازع الإختصاص بينهما .

الفرع الأول

الهيئات ذات الإختصاص العام

LES JURIDICTIONS A COMPETENCE GENERALE

ويتعلق الأمر بالمحاكم الإدارية ، ثم محاكم الإستئناف وأخيرا مجلس الدولة كمحكمة نقض أساسا منذ إصلاح 1987 ، الى جانب صلاحياته الأخرى التي يمكن إعتبارها من بعض الوجوه ثانوية وهي صلاحياته كمحكمة إستئناف أو كمحكمة أول وآخر درجة في بعض المسائل (1) .

(1) ــ ولم يكن الأمر كذلك قبل إصلاح 1987 ، حيث كان مجلس الدولة أساسا محكمة إستئناف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وبصفة ثانوية محكمة أول وآخر درجة أو محكمة نقض في مسائل أخرى . – أنظر المبحث الثاني من هذا الفصل .

أولا : المحاكـــم الإداريـــة الإبتدائيـــة

LE TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

ينبغي عرض تاريخ نشوء وتطور هذه المحاكم (في فقرة أولى) ثم في فقرة ثانية تنظيمها .

1 ـ نشوء وتطور المحاكم الإدارية

توجد على مستوى فرنسا كلها ست وعشرون محكمة إدارية (1) . انه باستثناء المحاكم الإدارية التي أوجدها التنظيم القضائي على مستوى المستعمرات الفرنسية (2) ، فإن الست وعشرين محكمة هي ذات طابع جهوي أي أن كل محكمة تمارس إختصاصها على مستوى عدة ولايات .

تجد المحاكم الإدارية أصلها التاريخي في مجالس الولايـــــــــــــات (LES CONSEILS DE PREFECTURES) التى حلت محل الإدارات الجماعية للثـــــــورة (LES ADMINISTRATIONS COLLECTIVES REVOLUTIONNAIRES) لقد أنشئت هذه المجالس بموجب قانون 28 بليفيوز «PLUVIOSE» من العام الثاني للثورة الفرنسية ، وذلك لتقوم بنفس الدور الذي يقوم به مجلس الدولة ، ولكن على مستوى إقليمي .

يظهر من تنظيم هذه المجالس أن المشرع ربط بقوة بين هذه المجالس - وهي هيئات قضائية - وبين مجالس الولايات الإدارية ، فالوالي هو رئيس المجلس والكاتب العام للولاية هو الذي أسندت له مهام مفوض الحكومة ، والعضو الثالث في التشكيلة يتم إختياره من بين مكاتب مجالس الولايات الإدارية .

(1) ــ وهي :
CAEN , BORDEAU , BESANÇON , BASTIA , AMIEN, LILLE , GRENOBLE , DIJON , CLERMONT-FERRAND , CHALONS-SUR-MARNE , NANCY , MONTPELLIER , MARSEILLE , LYON , LIMOGES , NANTES , NICE , ORLEANS , PARIS , PAU , POITIERS , RENNES , ROUEN , STRASBOURG , TOULUSE , VERSAILLES .

(2) ــ وهي أربعة محاكم موجودة في «MARTINIQUE» لقد كانت المحاكم الإدارية التي نصبت في الجزائر أثناء الإستعمار الفرنسي على غرار فرنسا جهوية ، وهي المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة ، ويشمل إختصاصها ليشمل ولايات الوسط ، والمحكمة الإدارية لوهران ويشمل إختصاصها ولايات الغرب ، والمحكمة الإدارية لقسنطينة ويشمل إختصاصها ولايات الشرق .

ولم تكن قواعد عمل هذه الهيئات محددة بشكل دقيق مما اضعف ضمانات التقاضي أمامها ، وحتى التوظيف كان عشوائيا (1) ، ولذلك تعرضت هذه المجالس لعدة إصلاحات منها إصلاح 1889 الصادر بقانون 1889/07/22 ، والإصلاح الصادر بالمرسوم التشريعي المؤرخ في 06 و 26 سبتمبر 1926 ، لقد ألغى هذا الأخير بعض المجالس لتصبح مجالس ما بين الولايات الإدارية وبذلك صار المجلس يضم عدة ولايات إدارية وليس ولاية واحدة كما كان الأمر سابقا ، والإصلاح الصادر بالمرسوم بقانون المؤرخ في 1934/05/05 ، وفي 1938/06/17 ، وقد حول هذا الأخير منازعات الوظيفة العامة المحلية لمجالس الولايات (2) .

وبعد الحرب العالمية الثانية وأمام بطء سير العدالة الإدارية حتى على مستوى مجلس الدولة بدأ التفكير في إصلاح النظام القضائي في المواد الإدارية بصفة عامة وهكذا توج هذا التفكير بالإصلاح الصادر بالمرسوم المؤرخ فـــي 1953/09/30 ولائحة 1953/11/28 ، أين تحولت مجالس الولايات الى محاكم إدارية جهوية ، وأصبحت هذه المحاكم هي جهات الولاية العامة في المواد الإدارية (3) ، بعدما كانت المجالس في بداية الأمر إستشارية أساسا ، ثم تدريجيا حولت لها إختصاصات قضائية كانت في بداية الأمر محدودة بحيث لم تكن تتمتع باختصاص قضائي ما إلا بموجب نص صريح (الأشغال العمومية ، الضرائب المباشرة) (4) ، ثم توسعت إختصاصاتها شيئا فشيئا بموجب الإصلاحات المتتالية المشار اليها ، أما على مستوى التشكيلة فقد مر التطور من نصوص 1926 أين كانت مجالس الولايات هيئات قضائية مستقلة تتكون من أربعة مستشارين يعينون عن طريق المسابقة وهم مستقلون عن موظفي الولاية،الى المحاكم الإدارية في سنة 1953 .

وفي 1987 صدر إصلاح جديد لنظام المنازعات الإدارية وذلك بموجب قانون 1987/12/31 . إن أهم ما يلفت النظر فيه على مستوى الهيئات هو إنشاء محاكـــم

(1) _ J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , (LES INSTITUTIONS ...) , OP. CIT , P. 443

(2) _ J. MARIE - AUBY , ET ROBERT DUCOS, ADER , OP. CIT, , P. 444

(3) _ وقبل 1953 كانت الولاية العامة لمجلس الدولة .

(4) _ CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , DALLOZ , PARIS , 1975 , P. 201 et S .

إستئنافية كحلقة وسط بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وإنشاء المجلس الأعلى للمحاكم الإبتدائية ومحاكم الإستئناف الإدارية ودون أن يمس بقواعد الإختصاص سواء بالنسبة للمحاكم الإدارية أو الهيئات ذات الإختصاص الخاص .

إن كثرة النصوص التنظيمية المتفرقة التي نظمت مختلف الإصلاحات والتعديلات الجزئية للمحاكم الإدارية عبر مختلف هذه المراحل التاريخية إبتداء من قانون 1889 وانتهاء باصلاح 1987 ونصوصه التطبيقية الصادرة في 1988 ، إن كثرة وتبعثر هذه النصوص أصبح أمر يبعث على القلق ، ولذلك تدخل المشرع الفرنسي لجمعها في التقنين الجديد في 1989 وهكذا فالمرسوم رقم 89-641 الصادر في 07 سبتمبر 1989 هو من الآن فصاعدا قانون المحاكم الإدارية الإبتدائية والإستئنافية الجديد ، وقد تضمن صياغة جديدة للقسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية القديم وقد أصبح التقنين الجديد ساريا إبتداء من فاتح جانفي 1990 (1) .

وهكذا ، فإنه مثلما كان قانون المحاكم الإدارية القديم الصادر بمرسوم 13 جويلية 1973 عبارة عن جمع منسق للنصوص المتفرقة المشار اليها سابقـــا - (وخاصة قانون 22 جويلية 1889 ، ومرسوم 26 سبتمبر 1926 ، ومرسوم 30 سبتمبر و 28 نوفمبر 1953) - فإن قانون المحاكم الإدارية الإبتدائية والإستئنافية الجديد الصادر بعد قرن من الزمن يتضمن هو الآخر جمعا أكثر تنسيقا وأكثر تبسيطا لنصوص الإصلاحات الجديد (لسنة 1987 و 1988) ولبعض النصوص القديمة التي أبقى عليها (2) .

إن المحاكم الإدارية الحالية هي في حقيقتها ليست سوى مجالس الولايات القديمة ، ليس فقط من حيث هي كمؤسسة وكاختصاصات ، وإنما أيضا من حيث الإجراءات . ويتضح ذلك من الكثير من الملامح .

(1) _ BERNARD STIRN , ET JAQUES ARRIGHI DE CASANOVA , LE NOUVEEAU CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL , IN , REV. FR , DROIT. ADM . N= 5 - 6 , P. 943 etS .

(2) _ CHRISTAN GABOLDE , LE NOUVEEAU CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL , IN , RECUEIL DALLOZ , 3eme CAHIER , CHRO . N= 3 , 1990 , P. 11 et S .

وهكذا فمن حيث توزيعها الجغرافي ، فإنه لأسباب لإقتصادية قلص المرسوم التشريعي الصادر في 06 و 26 سبتمبر 1926 عدد هذه المجالس الى 22 مجلسا يمتد إختصاص كل واحد منها الى عدة ولايات ، لقد أبقى مرسوم 30 سبتمبر 1953 على هذا العدد عندما حول المجالس الى محاكم إدارية ، وقد إرتفع العدد فيما بعد الى (26) ، ومن ثمة فإن عدد المحاكم الادارية هو في حقيقته عدد مجالس الولايات .

ومن حيث الإجراءات المتبعة اليوم أمام المحاكم الإدارية هي في حقيقتها نفس الإجراءات التي أسستها قوانين 21 جوان 1865 و 22 جويلية 1889 الخاصة بمجالس الولايات ، وهي إجراءات كانت منذ البداية قضائية ، وتتسم بالعلنية ، والمناقشة الحضورية والشفوية ، الى جانب الطابع الكتابي أساسا (1) .

2 _ تنظيم وتسيير المحاكم الإدارية

تتكون كل محكمة إدارية من رئيس وعدد من « المستشارين CONSEILLERS » ومفوض حكومة « COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT » ويتغير العدد من محكمة الى أخرى حسب الأهمية . لقد عدل مرسوم 22 أكتوبر 1974 التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية ، فأصبحت كل محكمة تتكون من غرفة أو عدة غرف ، وتضم الغرفة ثلاثة مستشارين ، لكل غرفة رئيس ونائبا للرئيس ، وتشذ على هذه القاعدة محكمة باريس التي تضم سبعة اقسام مستقلة تتضمن رئيسا ونائبا للرئيس وسبعة رؤساء أقسام وسبعة نواب رؤساء أقسام ومستشارين خارج السلم ، ويضم كل قسم غرفتان (2) .

يصنف مستشارو المحاكم الإدارية الى مستشاري الدرجة الثانية ومستشاري الدرجة الأولى ، مستشارو الدرجة الثانية هم طائفة من القضاة يعينون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية ومن بين هؤلاء يعين مستشارو الدرجة الأولى على أساس الأقدمية ، ويمكن اللجوء الى توظيف خاص بالنسبة لمستشاري الدرجة الثانية على أساس مستشار واحد من بين قضاة النظام العدلي ومن بين المترشحين المقبولين حاملي ليسانس القانون العام أو الموظفين الحاصلين على ليسانس في القانون (3) .

(1) _ CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS , OP . CIT . P. 202 .
(2) _ GUST AVE PEISER , CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS , 6eme DALLOZ , PARIS , 1988 , P. 16-17.
(3) _ G. PEISER , OP. CIT . P. 17 - 18 .

يمكن للمحكمة أن تنعقد بجميع أعضائها في شكل جمعية أو شعبة عامة وذلك في القضايا الحساسة والهامة . وبالنسبة لمحكمة باريس تضم الجمعية العامة رؤساء الأقسام ورئيس المحكمة والمقررين .

إن هذا التنظيم شبيه الى حد كبير بتنظيم مجلس الدولة كما سنرى فيما بعد تشذ على هذا التنظيم المحاكم الإدارية التي نصبت في مستعمرات فرنسا بالنظر الى قلة القضايا المعروضة عليها ، ولذلك فهي تضم تشكيلة مبسطة ، فالرئيس أو مفوض الحكومة فقط ينتمون الى سلك مستشاري المحكمة أما باقي المستشارين وعددهم (إثنان) فيعينون مناصفة من المحاكم العادية (بنسبة واحد) ومن موظفي الإدارة (بنسبة واحد) (1) .

لرئيس المحكمة دور إداري يتمثل في التسيير الإداري للمحكمة والإشراف على توزيع المستشارين وتوجيه رئيس كتاب الضبط . وله دور قضائي ، فهو قاضي الأمور الإستعجالية يتولاه بمفرده ، كما هو الحال بالنسبة لرئيس قسم المنازعات بمجلس الدولة ، وهو الذي يفصل في طلبات الإحالة ، وهو الذي يعين المستشار المقرر في قضية ،ويقوم هذا الأخير بنفس الدور الذي يقوم به المقرر في الشعب الفرعية بمجلس الدولة (2) .

باستثناء محكمة باريس التي يمارس فيها إثنى عشر مستشارا مهام مفوض الحكومة ، فإن كل محكمة تتضمن حسب عدد أعضائها مفوض حكومة واحد أو عدة مفوضي حكومة ، يعين مفوض الحكومة كل سنة بموجب مرسوم وله نفس مهام مفوض الحكومة في الشعب الفرعية لمجلس الدولة ، وقد أنشأ المرسوم التشريعي المؤرخ في 06 و 26/09/ 1926 منصب المستشار المفوض LE CONSEILLER DELEGUE ويعين من قبل رئيس المحكمة ليقوم بمهام قاضي الضرائب ، ومنازعات مخالفات الطرق الكبرى (3) .

(1) _ CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP . CIT . P. 404 et S .
(2) _ ANDRE DE BAUBADERE , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , 6eme ED. L.G.D.J , PARIS , 1973 , P. 390.
(3) _ GEORGES VEDEL ET PIERRE DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 645 - 646.

وأخيرا فـ بالنسبة للجهاز البشري ، يعين أعضاء المحاكم الإدارية من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة ، ومن أعضاء الإدارة العاملة ، وبالرغم من ممارستهم مهام « قضائي إداري » إلا أنهم يخضعون لقانون الوظيف العمومي ويتبعون - الى غاية 1987 - وزير الداخلية وليس وزير العدل . ولايتمتعون بضمانات عدم القابلية للعزل التي يتمتع بهـــا قضاة النظام العدلي (1)(2) ، غير أن الواقع العملي يشهد لهم باستقلالية كبيرة في أحكامهم دون أن يؤثر عليهم مبدأ القابلية للعزل الذي قلما أيضا تلجأ اليه الإدارة .

وقد تحسن القانون الأساسي لأعضاء المحاكم الإدارية في الحقيقة منذ إصلاح 1953 ، وكذلك منذ إصلاح 1987 فقد وحد قانون 31 ديسمبر 1987 سلك أعضاء المحاكم الإبتدائية ومحاكم الإستئناف الإدارية المنشأة بموجبه ، وقد جعل هذا القانون تسيير هذا السلك من صلاحيات الكاتب العام لمجلس الدولة وفي ذلك استقلال عن الإدارة .

وكذلك فإن قانون 11 جانفي 1984 المتعلق بالوظيفة العامة كان قد نص على أن « القانون يحدد قواعد إستقلال أعضاء المحاكم الإدارية » . تطبيقا لهذا القانون صدر قانون 06 جانفي 1986 متضمنا إستقلال واسعا لأعضاء المحاكم ، وذلك بنصه على مجموعة من الاجراءات منها : التعيين والترقية اللذين سيتمان إبتداءا من هذا التاريخ بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية ، وإنشاء مجلس أعلى للمحاكم الإدارية يرأسه نائب رئيس مجلس الدولة وهو الذي يقترح ترقية وتأديب القضاة ، وأخيرا إنشاء سكرتاريه عامة للمحاكم الإدارية (3) .

---

(1) — وقد إعترفت محكمة النقض لأعضاء المحاكم الإدارية بصفة قاض (1958/04/25 / دالوز 1958 ، ص 440) .

(2) — وهذا ما جعل بعض الفقهاء يطلق عليهم صفة قضاة ، من هؤلاء :

— J.M.AUBY ET R. DUCOS - ADER . OP. CIT . P. 444 .

وفي حقيقة الأمر فإنه من زاوية النصوص وبغض النظر عن واقع الممارسة وطبيعة الوظيفة فإنهم موظفون عموميون يتمتعون بقانون أساسي خاص يتسم باستقلال كبير وبضمانات معينة ، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة تماما .

(3) — BERNARD PACTEAU , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , P.U.F , PARIS , 1985 , P. 59 - 60

لقد أدى ثاني أهم إصلاح قضائي في فرنسا - (قانون 1987/12/31) - الى إنعكاسات إيجابية على طريقة عمل المحاكم الإدارية . فقد أصبح قانون المحاكم الإدارية (الإبتدائية والإستئنافية) أكثر عصرنة ، وذلك بفعل إنتقال تسيير الجهاز البشري من وزارة الداخلية الى كتابة مجلس الدولة ، وبفعل تعديل تشكيلة المحاكم الإدارية من حيث رفع عدد أعضائها ، ومن حيث إنشاء محاكم إستئناف . وحسب تقييم سنوات الإصلاح الأولى فإن إنتاجية المحاكم الإدارية قد إرتفعت خــــلال سنة 1989 (1) ، ولم تتأثر هذه الإنتاجية بتوحيد القانون الأساسي لقضاة هذه المحاكم ومحاكم الإستئناف .

ثانيا : المحاكم الإدارية الإستئنافية
LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

لقد أنشأ القانون رقم 87 - 1127 المؤرخ في 31 ديسمبر 1987 لأول مرة محاكم الإستئناف في المواد الإدارية (2) . وأحال على المرسوم في تحديد عدد هذه المحاكم وحدود إختصاصها الإقليمي ، وبالفعل صدر هذا المرسوم في 15 فيفري 1988 تحت رقم 88 - 155 متضمنا إنشاء خمس محاكم يشكل إختصاص كل واحدة منها عدة محاكم إدارية ، هذه المحاكم الإدارية الخمس هي :

— محكمة إستئناف بوردو ، ويشمل إختصاصها الإقليمي المحاكم الإدارية التالية : بوردو ، ليموج ، مونبليه ، بو « PAU » ، بواتييه ، تولوز .

— محكمة إستئناف ليون ، ويشمل إختصاصها الإقليمي محاكم : ليون ، باستيا ، كليرمون فيران (CLERMONT FERRAND) ، مرسيليا ، نيس .

---

(1) — أنظر في عرض هذا التقييم :

— BERNARD STIRN , LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN 1989 ET 1990 (BILAN ET PERSPECTIVES) IN , REV. FR. DROIT ADM. N= 6 , 1990 . P. 342 et S

(2) — فيما يلي نص هذه الفقرة الأولى من المادة الأولى من هذا القانون :

« IL EST CREE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPELS COMPETENTES POUR STATUER SUR LES APPELS FORMES CONTRE LES JUGEMENTS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS , A L'EXEPTION DE CEUX PORTANT SUR LES RECOURS EN APPRECIATION DE LEGALITE , SUR LES LITIGES RELATIFS AUX ELECTIONS MUNICEPALES ET CANTONALES , ET SUR LES RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR FORMES CONTRE LES ACTES REGLEMENTAIRES » J.O.R.F. DU 1er JANVIER 1988 , P. 7 .

— محكمة إستئناف نانسي ، ويشمل إختصاصها المحاكم الإدارية الواقعة في نانسي ، اميان ، بيزانسون BESANCON ، شالون سيرمارن CHALON SUR MARNE ، ديجون ، ليل ، وستراسبورغ .

— محكمة إستئناف نانت NANTES ، ويشمل إختصاصها المحاكم الإدارية الواقعة في « نانت » ، أورليان ORLEANS ، ران RENNES ، وروان ROUEN .

— محكمة إستئناف باريس ، ويشمل إختصاصها المحاكم الإدارية الواقعة في باريس ، فيرساي ، BASSE - TERRES ، CAYENNES ، FORT - DE - FRANCE ، NOUMEA ، PEPEETE ، SAINT - DENIS ، SAINT PIERRE ، LA REUNION ، MIQUELON .

تضم محاكم الإستئناف عدة غرف يتم تحديدها بموجب مرسوم يتخذ بناء على رأي مجلس الدولة (المادة (3) ، قانون 1987/12/31)، وبصدور هذا المرسوم إتضح أن بعض هذه المحاكم تضم ثلاثة غرف (باريس ، ليون ، مثلا) وبعضها يضم غرفتين فقط (بوردو ، نانسي ، نانت مثلا) ، إن هذا الإختلاف يعود الى إختلاف أهمية المحاكم .

يرأس كل محكمة إستئناف أحد المستشارين التابعين لمحكمة الإستئناف أو للمحاكم الإدارية الإبتدائية ، لأنه وفقا للمادة (3) من القانون فإن سلك مستشاري المحاكم الإبتدائية والإستئنافية الإدارية واحد (1) وتتكون كل محكمة إستئناف من جملة من المستشارين ، يعينون من بين مستشاري الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية الإبتدائية الذين لهم أقدمية ست سنوات (2) .

إن إنشاء محاكم للإستئناف في المواد الإدارية يعني تحقيق عدة نتائج هامة على صعيد نظام القضاء المزدوج في فرنسا منها :

(1) — أنظر في تفاصيل تنظيم وتسيير هذه المحاكم :

— MICHEL GUIBAL , LA RECENTE REFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , J.C.P , N= 26 , 1988 , P. 36

(2) — DECRET N= 88 - 908 DU 02/09/1988 RELATIF A L'ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL .

1 — إن التنظيم القضائي في المواد الإدارية أصبح متقاربا إن لم نقل متطابقا مع نظام القضاء العادي على مستوى درجات التقاضي ، وهكذا صارت أحكام المحاكم الإدارية قابلة للإستئناف أمام محاكم الإستئناف الإدارية وأحكام هذه الأخيرة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة تماما مثلما أن أحكام المحاكم العادية قابلة للإستئناف أمام محاكم الإستئناف ثم للطعن بالنقض أمام محكمة النقض ولم تكن أحكام المحاكم الإدارية من قبل لتعرض على مجلس الدولة إلا كمحكمة إستئناف . إن النظام إذن يضمن درجات التقاضي كاملة وهذه ميزته القصوى ، وبذلك فقد عالج نقصا كبيرا ظل يعيب النظام القضائي في المواد الإدارية في الوقت الذي كان النظام في المواد المدنية مكتملا منذ البداية . ولو أن بعضهم (1) يرى أن دوافع هذا الإصلاح هي التخفيف على مجلس الدولة إننا نعتقد أن الدافع الحقيقي هو ضمان درجات التقاضي.

2 — محاكم الإستئناف هي محاكم جهوية ، أي أن كل محكمة إستئنافية تتولى الرقابة على عدة محاكم إدارية . وإذا علمنا أن المحاكم الإدارية الإبتدائية هي نفسها ذات إختصاص جهوي ، فإننا نستطيع أن ندرك على الفور أن مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين يبقى ضيق التطبيق بالمقارنة.أن بعض المحاكم لها إختصاص إقليمي واسع يضم 11 منطقة (محكمة باريس مثلا) .

إننا نعلم أن الطابع الجهوي (LE CARACTERE REGIONAL) ، كان في عهد مجالس الولايات لأسباب إقتصادية وليس قانونية ، وأن المحاكم الإدارية ورثته عن تلك المرحلة لنفس الأسباب ، ونعتقد أن المشرع الفرنسي بقي - في إصلاح 1987 - وفيا للفكرة لنفس الأسباب ، ومن يدري قد تتوسع مستقبلا محاكم الإستئناف لتتطابق مع النظام العادي كلية ؟

3 — إن إنشاء محاكم للإستئناف أدى الى قلب وظائف مجلس الدولة فبعد ما كانت الوظيفة الرئيسية له هي وظيفة الفصل في الإستئنافات المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية ، أصبحت هذه الوظيفة من إختصاص محاكم الإستئناف الجديدة وتتطور وظائف مجلس الدولة المتعلقة بالنقض ضد قرارات محاكم الإستئناف ، وقد كانت وظيفة النقض محدودة فقط ببعض القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الإختصاص الخاص (مجلس المحاسبة مثلا) .

(1) — G. PEISER , OP. CIT , P. 15 .

4 ـ إن قاعدة القابلية للإستئناف ليست مطلقة ، فالفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون 1987/12/31 المشار اليها سابقا ، تستثني من إختصاص محاكم الإستئناف ، الطعون ضد القرارات التنظيمية ، والطعون الخاصة بتقدير المشروعية والمنازعات المتعلقة بالإنتخابات المحلية فهذه يتم استئنافها مباشرة أمام مجلس الدولة .

إن الطابع التدريجي كان دائما خاصية رئيسية في السياسة القضائية الفرنسية ونعتقد أن المشرع الفرنسي سيوسع التجربة مستقبلا بمجرد تأكده من نجاحها واكتساب هذه المحاكم الإستئنافية الخبرة الكافية التي تسمح بتحويل إختصاص الإستئناف كاملا لها ، حتى في المسائل المحفوظة لمجلس الدولة بسبب طابعها الهام والحساس .

إن التقييم الأولي لنظام محاكم الإستئناف الإدارية يبعث على التفاؤل . لقد بدأ العمل بالنظام في فاتح جانفي 1989 وبعد سنة واحدة من التطبيق سجل رجال الميدان نتائج إيجابية معتبرة ، فحسب التقارير التقييمية لم تسجل أية مشاكل كبيرة ومشاكل الإختصاص البسيطة التي سجلت حلت عن طريق نظام الإحالة الإداري البسيط (مثلا حالة تسجيل إستئناف أمام مجلس الدولة ، وهو في حقيقته من إختصاص محاكم الإستئناف أو العكس) (1) .

(1) ـ أنظر في هذا التقييم كلا من :
_ CHRITIAN BUNIET , OLIVIER DUGRIP , ET ALAIN - SERGE MESCHERIAKOFF , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON , IN , REV . FR , DROITADM. N= 6 , 1990 , P. 365 et S.
_ MICHEL GENTOT , PREMIERE ANNEE DE FONCTIONNEMENT DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL , IN. REV. DROIT-ADM. N= 6 , 1990 , P. 349 et SUIT.
_ LUCIENNE FERNANDEZ , MAUBLANC ET JEAN PIERRE MAUBLANC , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR D'APPEL DE BORDEAUX , IN , REV . FR , DROITADM. N= 6 , 1990 , P. 352 et S .
_ JEAN LUC THEOBALD , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BARIS , IN , REV . FR , DROIT-ADM. N= 6 , MAI JUIN , 1990 , P. 393 et S .
_ JEAN CLAUDe BONICHOT , FRANCOIS DIETSCH , ET LAURENCE POTVIN , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITE DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANCY , IN , REV . FR , DROITADM. N= 6 , MAI JUIN , 1990 , P. 379 et S .
_ JEAN CLAUDE HELIN , ET RENE HOSTIOU , PREMIERE ANNEE D'ACTIVITÉ DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES , IN , REV . FR , DROIT ADM. N= 6 , 1990 , P. 387 et S.

ثالثا : مجلس الدولة (1) LE CONSEIL D'ETAT

يعود أصل مجلس الدولة الى مجلس الملك (LE CONSEIL DU ROI) الذي كان سائدا في فرنسا في القرن الثامن عشر (قبل الثورة) ومن المعروف أنه أنشئ للحكم في النزاعات وتسوية الشؤون الإدارية . وقد إندثر هذا المجلس بعد الثورة الفرنسية وذلك سنة 1791 ، وعاد للظهور في السنة الثامنة للثورة تحت إسم مجلس الدولة . إن هذا الأخير إذن لم يكن في حقيقته سوى بعث جديد لمجلس الملك القديم.

لقد خوله دستور السنة الثامنة إختصاصات القضاء المحتجز وهي إقتراح القوانين واللوائح الإدارية وكذلك حل المشاكل الإدارية . إن ما يصدر عنه هو مجرد إقتراح ، ورئيس الدولة هو الذي يصدر الإقتراح في شكل قرار عندما يروق له . هذه هي مرحلة القضاء المحتجز أو المرحلة الأولى لمجلس الدولة حيث ظهر فيها كمستشار للإدارة وليس كقاضي . أنه هيئة استشارية إنبثقت من قلب الإدارة لتقديم النصح والإرشاد .

أما المرحلة الثانية لمجلس الدولة فهي مرحلة القضاء المفوض أي عندما تحول مجلس الدولة الى هيئة قضائية باتة تصدر أحكاما باسم الشعب الفرنسي كالقضاء العادي ، لقد حصل هذا التطور بفعل قانون 24 ماي 1872 .

ومن حيث الإختصاص ، فإنه منذ نهاية القرن التاسع عشر هيمنت وظيفته القضائية على وظيفته الإدارية بعدما كانت مفقودة ، كما تخلى عن نظرية « الوزير القاضي » وقرر نظر الطعون ضد القرارات الإدارية إبتدائيا بعدما كان ينظرها كقاضي إستئناف . إن هذا الأخير ياخذ شكل حكم إبتدائي قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة

(1) ـ أنظر مجمل مراجع المنازعات الإدارية ، وعلى الأخص :
— DECRET N= 88 - 905 DU 02/09/1988 MODIFIANT LE DECRET N= 63 - 766 DU 30/07/1963 , RELATIF A LORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT , J.C.P. N= 38 / 1988 .
— CHARLES DE BASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT, P. 186 et S.
— J. M. AUBY , ET R. DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 452
— G. VEDEL, ET P. DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , OP. CIT , P 629 et S
ـ أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 19 وما بعدها .
ـ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السابق ، ص 37 وما بعدها .

لقد أكد إتجاه مجلس الدولة هذا قانون 1940 وقانون 1945 اللذان حلا محل قانون 1872 ، وقد نجح مجلس الدولة الى حد كبير في وظائفه بفضل كفاءة موظفيه وحسن تنظيم أجهزته .

1 ـ موظفو مجلس الدولة

يشغل موظفو مجلس الدولة هرما من مختلف الأعمار في قمته المستشارون الذين يمثلون الخبرة والأقدمية ، وفي قاعدته المستمعون الذين يمثلون الشباب ، وبينهما مفوضو الحكومة ومسيرو العرائض .

أ ـ المستمعون LES AUDITEURS

وهم صنفان : المستمعون من الدرجة الثانية ، ويعينون من بين خريجي المدرسة الوطنية للإدارة . والمستمعون من الدرجة الأولى ويعينون من بين مستمعي الدرجة الثانية على أساس الأقدمية ومهمة هؤلاء الأخيرين التحقيق في القضية بصفة خاصة ، وبصفة عامة فإن المستمعين من الدرجتين يتعاونون مع مسيري العرائض في إعداد وتهيئة العرائض .

ب ـ مسيرو العرائض (1) LES MAITRES DES REQUETES

يعينون بمرسوم بناء على إقتراح من وزير العدل ، ثلاثة أرباع من بين المستمعين من الدرجة الأولى والربع الباقي من خارج الجهاز ، أي عن طريق التعيين الخارجي من بين موظفي الإدارة ، ومن حيث السن يشترط ألا يقل سنهم عن 30 سنة ومهمتهم مماثلة لمهمة المستمعين .

جـ ـ مفوضو الحكومة
LES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

يمكن أن يعين هؤلاء من بين المستمعين ومسيري العرائض ، ولو أنه غالبا ما يلجأ الى هؤلاء الأخيرين . مهمتهم إعداد تقرير حول كل قضية معروضة على قسم

(1) ـ وهي ترجمة شخصية وتقريبية فقط .

المنازعات ، يعرض مفوضو الحكومة في تقاريرهم المكتوبة على المستشارين القضايا التي يطرحها كل طعن وحجج الطرفين ويعرفون هؤلاء بوجهة نظر القانون حيال هذه القضايا المطروحة وملاحظاتهم المؤسسة على الواقع والقانون الواجب التطبيق والحلول التي يرونها ضرورية لحل النزاع ، وهم في كل ذلك لايراعون سوى المصلحة العامة وليس مصلحة الحكومة لأنهم ليسوا محامين عنها ، إنهم مستقلون عن الحكومة عكس ما توحي به تسميتهم ، ومن ثمة فليس هناك ما يمنع من أن تكون آراءهم عكس توجهات الحكومة .

يمكن إستثناءا أن تسند مهام مفوض الحكومة الى المستشارين الذين ليس لهم أكثر من 3 سنوات من التعيين . لقد لعب مفوض الحكومة دورا حاسما في صياغة وتطوير قواعد القانون الإداري ، وكثيرا ما يأخذ قضاة المجلس برأي هؤلاء لقوة تأسيسها ، هذا بالنسبة لوظيفة مفوض الحكومة في قسم المنازعات ، أما في القسم الإداري ، فإن مفوض الحكومة ليس قاضيا ، وإنما هو موظف مكلف بتقديم مشروع إدارته ، إن دوره هنا يتطابق مع تسميته ، فهو حسب الأستاذان « DELVOVE» و «VEDEL» (1) الناطق الرسمي باسم وزارته ، وهو ليس عضوا من أعضاء مجلس الدولة ولو بصفة مؤقتة .

د ـ المستشارون LES CONSEILLERS

وهم نوعان : مستشارو الدولة في الخدمة العادية ومستشارو الدولة في الخدمة الإستثنائية .

الفقرة الأولى : مستشارو الدولة في الخدمة العادية
LES CONSEILLERS D'ETAT EN SERVICE ORDINAIRE

وهم القضاة الحقيقيون لمجلس الدولة ، يعين ثلثهم عن طريق الترقية بالأقدمية من بين مسيري العرائض البالغين من العمر 45 سنة الذين لهم أقدمية ثماني سنوات في العمل لدى مجلس الدولة ، أما الثلث الباقي فتعينه الحكومة من خارج السلك ، من مختلف الكفاءات الإدارية .

(1) ـ المرجع السابق ، ص 633.

المستشارون في الخدمة العادية هم الذين يتداولون في القضايا ويصدرون الأحكام فيها . ومن هؤلاء يعين رؤساء الشعب الخمسة لمجلس الدولة ونائب الرئيس إن هذا الأخير هو أعلى منصب بمجلس الدولة إذا ما علمنا أن رئيس المجلس قانونا هو الوزير الأول منذ مرسوم 1945 - (وفي غيابه وزير العدل) - ، ولكن عمليا فإن نائب الرئيس هو الذي يراس المجلس ولا يراسه وزير العدل إلا في الجلسات الإحتفالية SEANCES SOLONNELLES .

الفقرة الثانية : مستشارو الدولة في الخدمة غير العادية
LES CONSEILLERS D'ETAT EN SERVICE EXRAORDINAIRE

وهم طائفة من أعوان الدولة الذين لايرتبطون بعضوية مجلس الدولة ، يعينون لمدة أربعة سنوات من بين الموظفين السامين والشخصيات وإطارات المؤسسات العمومية ، ليست لهم وظائف قضائية ، ينحصر عملهم بالقسم الإداري لمجلس الدولة من خلال مشاركتهم في إعداد وتقديم الآراء الإستشارية التي يقدمها مجلس الدولة للحكومة .

هـ ــ المقــررون LES RAPPORTEURS

في القسم الإداري لمجلس الدولة يمكن لأي واحد من أعضاء المجلس - ما عدا الرئيس - أن يكون مقررا (RAPPORTEUR) . أما في قسم المنازعات ، فإنه يمكن لكل من المستمعين وسيرو العرائض أن يشغلوا وظيفة مقرر ، وتكون مهام مقرر وظيفة أساسية للمستشارين في الشعب الفرعية ، وتتلخص مهام المقرر في دراسة العريضة واقتراح خطة التحقيق في الدعوى ، وبمجرد إنتهاء التحقيق يدرس الملف ويحرر حيثيات مشروع القرار القضائي وتقرير يتضمن فحص جميع المشاكل المطروحة مع إقتراح حلولها المبررة من القانون والواقع .

يتبع جميع موظفي مجلس الدولة وزارة العدل - بينما سبق أن عرفنا أن موظفي المحاكم الإدارية يتبعون وزارة الداخلية - ومن حيث القانون الأساسي لأعضاء مجلس الدولة فإنهم يخضعون لقانون الوظيف العمومي وليس لقانون القضاء لأنهم

ليسوا قضاة ، إنهم موظفون عموميون ، ولكنهم يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم يضمن لهم بعض الخصوصيات . ولذلك فهم لايتمتعون بما يتمتع به قضاة المحاكم المدنية (حصانة ، عدم القابلية للعزل) ، ولكنهم يتمتعون بضمانات تأديب هامة (1) . غير أن ذلك لم يؤثر على إستقلالية مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية ولا على المستوى الرفيع لقضائه ، وقلما لجأت الحكومة الى تطبيق إجراءات العزل في الواقع العملي .

إن التشكيلة البشرية لمجلس الدولة كما سبق عرضها تجمع مختلف الأعمار من المتخرجين الجدد الشباب (وهم المستمعون) الى أصحاب الخبرة والأقدمية من مستشارين - (45 سنة فما فوق) - ومسيري العرائض - (30 سنة فما فوق) - وعلى العكس فإن تشكيلة محكمة النقض لاتعتمد على الشباب نهائيا وتكتفي بخبرة الأقدمية الطويلة التي تستند على أساسها وظيفة مستشاريها . إن أسباب نجاح مجلس الدولة تعود في جزء كبير منها الى تنوع تشكيلته .

وأخيرا يلاحظ فصل واستقلال بين الوظائف القضائية والوظائف الإدارية لمجلس الدولة ولذلك كان مستشارو القسم الإداري غير مستشارو قسم المنازعات ، إلا أن هذا الفصل مرن لأنه يمكن أحيانا أن يعين بعض الأعضاء بالقسمين في نفس الوقت خاصة منذ 1963 أين أصبح رؤساء الشعب الأربعة للقسم الإداري أعضاء في قسم المنازعات . إن أهم أجهزة مجلس الدولة هما : قسم المنازعات والقسم الإداري .

2 ــ أجهزة مجلس الدولة

تتكون أجهزة مجلس الدولة من قسمين : القسم الإداري ، والقسم القضائي .

أ ــ القسم الإداري LA SECTION ADMINISTRATIVE

وهو الذي يمارس الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة ، وتتعلق بالآراء التي يقدمها هذا الأخير حول مشاريع القوانين والأوامر والمراسيم المتعلقة بالإدارة .

---

(1) ــ يحكم تسيير الجهاز البشري لمجلس الدولة أمر 1945/07/31 ومرسوم 1963/07/30

قد يكون طلب الإستشارة الزاميا كما هو الحال في هذه المواضيع المشار اليها وقد يكون إختياريا في مسائل أخرى . وفي كل الحالات فإن الحكومة ليست ملزمة بمضمون الإستشارة إلا اذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك .

يصدر الرأي الإستشاري عن إحدى الشعب الأربعة المكونة للقسم الإداري وهي: شعبة الداخلية - شعبة المالية - شعبة الأشغال العامة - شعبة الشؤون الإجتماعية . وعندما يتعلق الموضوع بأكثر من جهة يصدر الرأي عن شعبتين أو لجنة تضم مجموعة شعب . وعندما يتعلق الأمر بمشاريع القوانين والأوامر أو بقضايا مستعجلة يصدر الرأي عن اللجنة الدائمة .

الفقرة الأولى : الجمعية العامة ASSEMBLEE GENERALE

في بعض هذه المشاريع يصدر الرأي سواء عن الجمعية العامة الكاملة ASSEMBLEE GENERALE PLENIERE التي يرأسها نائب رئيس مجلس الدولة والتي تضم رؤساء الشعب والمستشارين (أي جميع أعضاء مجلس الدولة) أو عن الجمعية العامة التي تضم عددا أقل من الأعضاء (28 عضوا فقط يعينون بقرار من القسم الإداري أو من نائب الرئيس).

الفقرة الثانية : شعبة التقرير والدراسات
SECTION DU RAPPORT ET DES ETUDES

ولم تأخذ هذا الإسم سوى بموجب مرسوم 24 جانفي 1985 وكانت تسمى عند إنشائها في 1963 لجنة التقرير ثم أصبحت منذ مرسوم 26 أوت 1975 لجنة التقرير والدراسات COMMISSION DU RAPPORT ET DES ETUDES ، تعد هذه الشعبة تقريرا سنويا يقدم سريا الى رئيس الجمهورية حول مشاريع تعديل النصوص والإصلاحات المقترحة من قبل مجلس الدولة .

يمكنها أن تقوم بالدراسات بناء على طلب الوزير الأول أو نائب رئيس مجلس الدولة ، وهي مكلفة بتنفيذ القرارات القضائية ، ويستطيع أن يشير مجلس الدولة في تقريره هذا الى العراقيل التي تعترض تنفيذ الأحكام .

الفقرة الثالثة : اللجنة الإستشارية

لقد أنشأ مرسوم 30 جويلية 1963 في ذات الوقت الذي أنشأ فيه لجنة التقرير ، لجنة إستشارية لتقديم الرأي حول بعض القرارات الفردية التي تتخذ ضد أعضاء مجلس الدولة .

يظهر مجلس الدولة من زاوية قسمه الإداري بمثابة حكومة مصغرة ، ذلك أن شعبه الإدارية الأربعة تمثل مختلف الوزارات ، ومن ثم فإن وظيفته الإدارية هاته لايستهان بها رغم أنه عرف أكثر بوظيفة أهم وهي الوظيفة القضائية التي يمارسها من خلال قسم المنازعات .

ب ـ قسم المنازعات SECTION CONTENTIEUSE

يضم هذا القسم العدد الأكبر من مستشاري مجلس الدولة ، فهو يضم رئيس القسم وثلاثة من نوابه ورؤساء الشعب والشعب الفرعية (وعددهم عشرة) ، ومجموعة كبيرة من المستشارين ومسيري العرائض والمستمعين موزعين على الشعب الفرعية ، يحتل رئيس قسم المنازعات مكانة متميزة في نظام مجلس الدولة ، بحكم ماله من إختصاصات « فردية » في القضايا الإستعجالية ووقف التنفيذ وتوزيع الإختصاص .

الفقرة الأولى : الشعب والشعب الفرعية

يضم قسم المنازعات شعبتان رئيسيتان هما شعبة التحقيق وشعبة الحكم وتضم كل شعبة مجموعة من الشعب الفرعية تختص كل واحدة منها بمجموعة من القضايا .

الفقرة الثانية : الجمعية العامة لقسم المنازعات

وتضم نائب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الشعب ، 2 نواب رئيس القسم ورئيس الشعبة الفرعية التي يتم الفصل في القضية على ضوء تقريرها ، وكذلك المقرر أما الجمعية العامة الكاملة فتضم جميع الأعضاء .

يمكن تصنيف أحكام مجلس الدولة ، بحسب الجهة التي تصدر عنها الى ثلاثة

ـ أحكام تصدر عن مجموعة شعب فرعية في قضايا عادية .

ـ أحكام تصدر عن قسم المنازعات الذي ينعقد في شكل شعبة أحكام ويراسه في هذه الحالة رئيس القسم ، وذلك في قضايا حساسة .

ـ أحكام تصدر عن الجمعية العامة لقسم المنازعات التي يراسها نائب رئيس مجلس الدولة وذلك في القضايا الإستثنائية ، وجميعها لها قيمة قانونية واحدة ، ولكن الصادرة عن الجمعية العامة للقسم تكون لها قيمة معنوية إحتفالية أكبر .

ـ الأمانة العامة لمجلس الدولة ، ويكلف بها أحد مسيرو العرائض ، ومهمتها تنظيم عمل مجلس الدولة وتسيير كتابة الضبط ، وكذلك تسيير سلك أعضاء المحاكم الإدارية منذ الإصلاحات الأخيرة المشار اليها سابقا .

ـ مركز التوثيق والتنسيق ، ويكلف به إثنان من المستمعين .

بهذا ننهي عرض الهيئات ذات الإختصاص العام ، والتي يمتد إختصاصها على نطاق إقليمي معين ، بدءا بالمحاكم الإبتدائية (ما بين الولايات) الى محاكم الإستئناف (أيضا ما بين الولايات) وأخيرا الى مجلس الدولة على مستوى مركزي . ويبقى من المفيد أن نعرض النوع الثاني من الهيئات الإدارية التي اسندت لها النصوص نظر بعض المنازعات الإدارية الخاصة .

الفرع الثـــاني

الهيئات ذات الإختصاص الخاص

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES A COMPETENCE SPECIALE

وهي متنوعة وكثيرة الى درجة يصعب حصرها - ولو أن البعض حصرها في أكثر من 50 هيئـة(1) وتعتبر في رأينا من مخلفات عهد « الإدارة - القاضي » لأنه باستثناء محكمة المحاسبة والمحكمة التأديبية المالية فإن أغلبها يأخذ شكل هيئـــة

(1) ـ BERNARD PACTEAUX , CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P.74.

إدارية ولكن باختصاصات قضائية ، وبعضها قد يتضمن تشكيلة مختلطة (1) ، ومن حيث مدى إستقلاليتها في مواجهة الهيئات القضائية ذات الإختصاص العام يمكن تصنيفها الى نوعين : هيئات ترتبط عن طريق الإستئناف بمجلس الدولة أو بمحاكم الإستئناف الإدارية ، وهيئات ترتبط بمجلس الدولة عن طريق النقض (2) .

أولا : الهيئات المرتبطة عن طريق الإستئناف بمجلس الدولة ، أو بمحاكم الإستئناف الإدارية

1 ـ مجالس المنازعات الإدارية
LES CONSEILS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

وهي هيئات أسندت لها مهمة الفصل في المنازعات الإدارية في مستعمرات فرنسا المنشأة بمراسيم 5 أوت و 7 سبتمبر 1888 وقد حلت محل المجالس الخاصة (LES CONSEILS PRIVES) ، المؤسسة بالأمر المؤرخ في 21 أوت 1825 و 09 فيفري 1827 و 27 أوت 1828 ، وقد كان عددها 12 سنة 1945 ولم يبق منها ســـوى إثنان (3) . وتتمتع بتشكيلة بسيطة تضم إداريين إثنين الى جانب الرئيس الذي هو من القضاة العاديين ، وكذلك بإجراءات بسيطة . وقد حلت مجالس الولايات فيما بعد محل مجالس المنازعات هذه ، ثم المحاكم الإدارية محل مجالس الولايات ، كما حصل في الجزائر أثناء الفترة الإستعمارية .

إن مجالس المنازعات الإدارية هي قاضي الدرجة الأولى ، إذ تخضع أحكامها للإستئناف أمام مجلس الدولة وهي ذات إختصاص خاص يتعلق بمنازعات الإدارة الفرنسية في الأقاليم المستعمرة .

(1) ـ ولو أن بعضهم يرجع سبب إنشاء هذه الهيئات الإدلرية المتخصصة الى الطابع الفني للموضوعات التي تختص بها والتي تتطلب قضاة متخصصين والى ضرورة إشراك المتقاضين في إقامة العدالة . من هذا الرأي :
ـ CHARLES DEBBASCH , CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 212.

(2) ـ أنظر في عرض هذه الهيئات كلا من :
ـ GUSTAVE PEISER , OP. CIT , 20 et S.
ـ CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT , P. 396 et S.
ـ B. PACTEAU , OP. CIT , P. 67 - 74 et S.

(3) ـ وهي حسب الأستاذ PEISER، المرجع السابق، ص 20. (WALLLIS, FUTUNA)

2 ــ مجلس الغنائم LE CONSEIL DES PRISES

وهو هيئة إدارية مكلفة بفحص مدى شرعية الغنائم البحرية في وقت الحرب ، اس هذا المجلس مستشار من مجلس الدولة ويضم ستة أعضاء وهم مسيري عرائض وزارتي البحرية والخارجية ، وأستاذ في القانون ومفوض حكومة يعين من بين ا. . . مجلس الدولة .

يمكن ملاحظة خاصيتين رئيسيتين بهذا المجلس ، الأولى هي أن الإختصاص ينعقد له تلقائيا (كمحكمة المحاسبة) حتى في غياب وجود إحتجاج من أي طرف . والثانية هي أنه يصدر قرارات قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة غير أن هذا الأخير يصدر رأيا وليس حكما ، يحول هذا الراي الى رئيس الجمهورية الذي يصدره في شكل مرسوم ، ومن ثم فهذا الأخير يشكل عملا قضائيا وليس عملا إداريا ، وغير قابل لأي طعن (1) . الأمر الذي يتعلق بتطبيق واضح للقضاء المحتجز ، الذي ميز مرحلة من مراحل القضاء الإداري والإدارة العامة ، كما بيناه عند عرض نظام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة .

3 ــ الهيئات الإدارية الخاصة بأضرار الحرب
LES JURIDICTIONS DE DOMMAGES DE GUERRE

لقد أنشأ قانون 28 أكتوبر 1946 هيئة إدارية تضم عدة لجان مهمتها الفصل في المنازعات المتعلقة بالتعويضات الخاصة بأضرار الحرب وكانت قرارات هذه الهيئة تخضع للطعن بالنقض لدى اللجنة العليا لأضرار الحرب ثم ألغيت وأسندت مهمتها لمجلس الدولة ، ومنذ قانون 30 ماي 1972 أصبحت قرارات هذه الهيئة تخضع للإستئناف (وليس للنقض) أمام مجلس الدولة .

4 ــ هيئات التحكيم LES JURIDICTIONS ARBITRALES

لايجوز مبدئيا للإدارة العامة اللجوء الى التحكيم ، ولكن النصوص قد تسمح ببعض الإستثناءات ، وفي هذه الحالة ، فإن قرارات التحكيم تكون قابلة للإستئنـــــاف

(1) ــ مجلس الدولة 14 مارس 1924 (مجلة القانون العام 1924 ، ص 224) .

أمام مجلس الدولة ، كما هو الحال مثلا في جواز التحكيم من أجل تصفية ديون صفقات الأشغال العمومية .

5 ــ لجان المنازعات الخاصة بالتعويض عن بعض الملكيات
LES COMMISSIONS DU CONTENTIEUX DE L'INDEMNISATION

لقد أنشئت هذه اللجان بموجب قانون 15 جويلية 1970 وقد أسند لها المشرع مهمة دراسة طلبات التعويض المقدمة لها من الفرنسيين عن أملاكهم في المستعمرات . وهذه اللجان ذات تشكيلة مختلطة كما في مجلس الغنائم ، والقرارات الصادرة عنها بتحديد مبلغ التعويض أو رفضه هي قرارات قضائية ، وكانت في ظل هذا القانون خاضعة للإستئناف أمام مجلس الدولة ، ولكنها منذ قانون 31 ديسمبر 1987 أصبحت تستأنف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية .

ثانيا : الهيئات المرتبطة بمجلس الدولة عن طريق النقض

وهي كذلك متعددة ويصعب حصرها ، وكذلك فإنه باستثناء العميد (ODENT) (1) الذي حاول حصرها في 42 هيئة فإن أغلب مراجع المنازعات الإدارية تكتفي بعرض أمثلة عنها ، وسوف لن نشذ عن القاعدة .

1 ــ محكمة المحاسبة LA COUR DES COMPTES

أنشئت في 1807 ثم ورد النص عليها في دستور 1976 (المادة 18) ودستور 1958 (المادة 47) وأعيد تنظيمها بقانون 22 جوان 1967 ومرسوم 20 ديسمبر 1968 ثم مرسوم 11 فيفري 1985 .

محكمة المحاسبة هي هيئة قضائية ، لها جهاز بشري خاص بها وهو شبيه بالجهاز البشري لمجلس الدولة ، ولو أنه لايتطابق معه تماما .

(1) ــ COURS DE COTENTIEUX ADMINISTRATIF , 1970 - 1971 , P. 694 - 698.

يرأس محكمة المحاسبة رئيس أول وتضم عدة غرف ، لكل غرفة رئيس ، وتضم نوعين من المستشارين ، المستشارين المسيرين (CONSEILLERS - MAITRES) ، والمستشارين الشراح (LES CONSEILLERS REFERENDAIRES) والمستمعين (AUDITEURS) وعلى خلاف مجلس الدولة يوجد بمحكمة المحاسبة جهاز النيابة العامة الذي يراسه نائب عام ، ويعاونه إثنان من المحامين العامين . يعين أعضاء محكمة المحاسبة من بين خريجي مدرسة الإدارة . ولهم صفة قضاة ، وهم غير قابلين للعزل ، وللمحكمة إختصاصات إستشارية واختصاصات قضائية ، تتمثل الإختصاصات الإستشارية في التقرير السنوي الذي ترفعه المحكمة الى رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية ، وكذلك في الآراء والمحاضر والتوصيات التي ترفعها الى الوزراء حول طريقة تسيير النفقات العمومية ، وعادة ما تستثمر الحكومة هذه التقارير في تحسين طريقة التسيير .

أما الإختصاصات القضائية فتتمثل في الأحكام الصادرة عنها بوصفها قاضي القانون المشترك بالنسبة للمحاسبين العموميين لدى مختلف المؤسسات العمومية .

إن الهدف من هذه الوظيفة هو بحث مدى نظامية المحاسبة العمومية ، إن الأمر إذن يتعلق برقابة مشروعية الحسابات وليس رقابة مسؤولية ضد المحاسبين .

تكون الأحكام الصادرة عنها بهذا الخصوص قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة . ومنذ قانون 02 مارس 1982 - (المتعلق بتعديل نظام الإدارة المحلية) - أصبحت محكمة المحاسبة جهة إستئنافية بالنسبة للأحكام الصادرة عن الغرف الجهوية للمحاسبة (LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES) ، التي خولها هذا القانون دور رقابة المشروعية على حسابات المجموعات المحلية - (البلديات ، الولايات ، الأقاليم) - التابعة لها .

إن الرقابة القضائية الممارسة من قبل محكمة المحاسبة هي رقابة تلقائية ، أي تمارس في غياب وجود دعوى من أحد الأطراف .

2 ـ المحكمة التأديبية المالية

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE
ET FINANCIERE

أنشئت بموجب قانون 25 سبتمبر 1948 ، وأعيد إصلاحها بموجب قانون 31 جويلية 1963 ثم بموجب قانون 13 جويلية 1971 أين وسع إختصاصها .

يتكون أعضاؤها مناصفة من أعضاء من مجلس الدولة ومن محكمة المحاسبة ويرأسها رئيس هذه الأخيرة .

يقوم بمهام النيابة العامة فيها النائب العام لدى محكمة المحاسبة و يساعده محامون عامون واحتمالا إثنان من مفوضي الحكومة يعينان من بين الأعضاء الممثلين لمحكمة المحاسبة .

يتمثل إختصاص المحكمة الرئيسي في معاقبة المخالفات المرتكبة من قبل أعوان الدولة أثناء تنفيذ وتسيير الميزانيات - (موارد ونفقات) - الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبة .

من حيث الأشخاص الخاضعين لهذه الرقابة هم الأشخاص المدنيون والعسكريون ممثلي الدولة ، والمؤسسات العمومية ، والمجموعات المحلية ، والمتصرفون ، وممثلي الهيئات الخاضعون لرقابة محكمة المحاسبة . ولا يخضع لهذه الرقابة أعضاء الحكومة والمنتخبون والجمعيات السياسية .

تصدر هذه المحكمة أحكامها في جلسة مغلقة وتتضمن عقوبات جزائية (غرامات) وتعويضات مالية وهي قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

3 ـ الهيئات التأديبية

LES JURIDICTIONS DISCIPLINAIRES

وهي ثلاثة أنواع : المجلس الأعلى للقضاء ، مجالس التربية ومجالس التأديب الخاصة بالمهن الحرة .

أ ـ المجلس الأعلى للقضاء

LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

ويتولى النظر في مسائل التأديب الخاصة بقضاة الجلوس . إن قرارات المجلس الأعلى للقضاء - عندما ينعقد في شكل هيئة تأديب - (1) هي قرارات قضائية تصدر بالدرجة الإبتدائية والنهائية ، لاتخضع لأي طعن قضائي ما عدا لرقابة النقض أمام مجلس الدولة .

ب ـ مجالس التربية LES CONSEILS DE L'EDUCATION

ويتعلق الأمر بمجالس الولايات (CONSEILS DEPARTEMENTEAUX) وتتولى مسائل التأديب الخاصة بسلك التعليم الإبتدائي ، ومجالس الأكاديميات (CONSEILES ACADEMIQUES) وتتولى مسائل التأديب الخاصة بالتعليم الثانوي . وأخيرا مجالس الجامعات (CONSEILS DESUNIVERSITES) وتتولى مسائل التأديب الخاصة بأساتذة الجامعة ، تصدر هذه المجالس أحكاما تكون حسب درجة خطورتها نهائية أو قابلة للإستئناف أمام المجلس الأعلى للتربية (LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION) وتكون أحكام هذه المجالس خاضعة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

جـ ـ مجالس التأديب المهنية

CONSEILS DISCIPLINAIRES PROFESSIONNELLES

لقد إعتبر الإجتهاد القضائي القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية (المهن الحرة) في مواد التأديب قرارات قضائية نهائية ، صادرة عن هيئات قضائية إدارية ، تخضع لرقابة النقض أمام مجلس الدولة ، ولاتشذ عن هذه القاعدة سوى منظمة المحامين ، حيث تكون قراراتها التأديبية قابلة للطعن بالإستئناف أمام محكمة الإستئناف .

(1) ـ له إختصاصات أخرى إدارية واستشارية ، تتعلق بترقية القضاة وتقديم الرأي لرئيس الجمهورية حول ملفات العفو .

لقد إعتبر القضاء أيضا القرارات المتعلقة بالتأديب الصادرة عن منظمة الأطباء كذلك غير قابلة لأي طعن ما عدا الطعن بالنقض .

4 ـ اللجـــان LES COMMISSIONS

يصعب حصرها ، وهي كثيرة ، ولكن يمكن تقديم أمثلة عنها ، منها :

أ ـ اللجنة البنكية LA COMMISSION BANCAIRE

حيث تعتبر هيئة قضائية عندما تصدر قرارات تتضمن عقوبات ضد أصحاب البنوك ولكنها لاتكون هيئة قضائية عندما تتعلق قراراتها بالتسجيل في قائمة البنوك . وفي الحالة الأولى فإن قراراتها تكون خاضعة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة (م . د 12 ديسمبر 1958) .

ب ـ اللجنة العليا للبطاقة المهنية للصحفيين

COMMISSION SEPERIEURE DE LA CARTE D'IDENTITE DES JOURNALISTES

وتعتبر قراراتها ذات طابع قضائي عندما تتعلق بانهاء الصفة ، ولا تعتبر كذلك عندما تتعلق بتسليم البطاقة (م . د 26 أفريل 1985) .

جـ ـ اللجنة الخاصة برسم التمهين

COMMISSION SPECIALE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

لقد حلت هذه اللجنة محل لجنة الولاية للتعليم التقني ، وقرارات هذه اللجنة المتعلقة برسم التمهين كانت معتبرة في إجتهاد القضاء قرارات قضائية قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة (م . د 16 مارس 1985) .

د ـ لجان أخرى

يمكن الإشارة الى لجان أخرى ، مثلا : لجنة المساعدة الإجتماعية ، اللجنة الولائية للمنازعات المتعلقة بإعادة ترتيب العمال المعاقين ، اللجنة المختصة بطعون الفارين من التمييز العنصري .

إن القاسم المشترك بين جميع هذه اللجان هو أن الإجتهاد القضائي أصبغ عليها صفة الهيئة القضائية وكذلك على قراراتها الصادرة في مسائل معينة .

في نهاية عرضنا للهيئات ذات الإختصاص الخاص ، يمكن إبداء جملة من الملاحظات :

الملاحظة الأولى : إن تعدد وتنوع هذه الهيئات المتخصصة اصبغ على النظام القضائي الفرنسي نوعا من التعقيد بالنسبة للمتقاضين . وبهذا يقع النظام الفرنسي في نفس مساوئ النظام الإنجلوسكسوني بل وبحدة أكثر من حيث عيوب تعدد الهيئات وما ينتج عنه من صعوبة التقاضي ، الى درجة أن النظام الإنجلوسكسوني يتجسد في وجود هيئات خاصة بالعدالة الإدارية الى جانب هيئات القضاء العادي (صاحب الولاية العامة) فإن هذا التعدد في النظام الفرنسي أكثر إتساعا (وبالتالي اكثر تعقيدا) لأنه يتمثل في وجود هيئات القضاء العادي الذي يحتفظ له المشرع والإجتهاد ببعض المنازعات الإدارية على سبيل الإستثناء ، ثم أخيرا هيئات خاصة متعددة ومتنوعة وهو ما يطرح اشكاليات كثيرة حول الإختصاص مثلما سنوضحه فيما بعد .

الملاحظة الثانية : إن سحب الإختصاص ببعض المنازعات الإدارية من الهيئات ذات الإختصاص العام وإسنادها الى هيئات متخصصة يدفعنا الى التساؤل عن السبب والمبرر لذلك ، وعما إذا كان الأمر يتعلق بالبحث عن قضاء أكثر تخصصا (في ميادين فنية معقدة) ؟ إن الجواب بالإيجاب ، ولكن ليس مطلقا ، فهذه الهيئات الخاصة لاتتكون دائما من قضاة متخصصين . فأحيانا تكون من تشكيلة مختلطة .

الملاحظة الثالثة : إن كثرة هذه الهيئات الخاصة تطرح السؤال عما إذا لم يكن الأمر في فرنسا يتجه نحو تفكيك (DEMEMBREMENT) للعدالة الإدارية . إن المثال الواضح هو تشكيلة المحكمة التأديبية المالية التي تتكون مناصفة من أعضاء من مجلس الدولة ومن محكمة المحاسبة .

إن التخوف الذي تجدر إثارته هو ، ألا يتضمن هذا التفكيك مخاطر جمة - تستغرق فوائده - خاصة على وحدة النظام القضائي الإداري ، وبالتالي وحدة الإجتهاد الإداري ؟ الى درجة أن بعضهم[1] راح يتحدث عن إزدواجية النظام القضائي الفرنسي في المواد الإدارية (هيئات عامة وهيئات خاصة) ؟ . إن ربط الهيئات الخاصة بالنظام القضائي العام في المواد الإدارية عن طريق إستئناف أونقض أحكامها أمام مجلس الدولة ربما كان نابعا في جزء كبير منه من هذا التخوف ، ويستبعد أية تناقض ، لأن مجلس الدولة يضمن وحدة الإجتهاد من خلال فصله في الطعون المذكورة ومن خلال هذا الربط تظهر الهيئات الخاصة إذن ليست بديلا للنظام الإداري العام وإنما مجرد أقسام إدارية متخصصة . وأخيرا يمكن أن نتساءل عما إذا لم يكن اللجوء الى نظام واسع للهيئات المتخصصة كان بسبب رواسب القضاء المحتجز ، أو فشل الهيئات القضائية ذات الإختصاص العام أو التخوف من فشلها في علاج مسائل فنية ، لم يتلق القضاة الإداريون العامون تكوينا خاصا بها ؟ إن الجواب بالإيجاب في بعض الأحيان يؤكده واقع تشكيلة ودور الهيئات وطريقة عملها وإجراءاتها كما سبق عرضه .

الملاحظة الرابعة : في بعض الأحيان يصعب معرفة ما إذا كانت الهيئة المنشأة ذات طابع إداري أم ذات طابع قضائي ، فقد لايفصل المشرع في الأمر ولا تسعفنا دراسة إختصاصات وقرارات هذه الهيئات لتحديد طابعها ، وتزداد هذه الصعوبة حدة بفعل الإختصاص المزدوج الممنوح لبعض هذه الهيئات التي تتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية في نفس الوقت . كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجالس التأديب الخاصة بالمهن الحرة ، الأمر الذي يفرض علينا في مثل هذه الحالات استقراء الإجتهاد القضائي لإستجلاء الأمر ، وبالفعل فالقضاء هو الذي أضفى الطابع القضائي على قرارات مجالس المهن الحرة المتعلقة بالتأديب - (وبالتالي خضوعها للنقض أمام مجلس الدولة باستثناء الصادرة عن منظمة المحامين فهي تخضع للإستئناف أمام محكمة الإستئناف) - واعتبر قراراتها المتعلقة بالتسجيل في المهنة قرارات إداريــة (م. د 12 ديسمبر 1953) . وكذلك اعتبر قرارات اللجان ذات طابع قضائي في مجالات معينة دون مجالات أخرى .

(1) — JEAN - MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P 415.

إن هذه التعقيدات والصعوبات على كثرتها لم تمنع النظام المزدوج في فرنسا من النجاح في سن وإرساء نظريات كاملة للقانون الإداري بفضل تخصص أعضاء المحاكم الإدارية ومجلس الدولة .

إن التعقيدات المشار اليها والناتجة عن كثرة الهياكل ستكرر مرة أخرى على مستوى الإجراءات دون أن تمنع كذلك النظام القضائي الفرنسي من النجاح في إقامة عدالة إدارية متطورة كانت سندا قويا لحقوق الأفراد دون إهدار المصلحة العامة كما سنرى في المطلب الموالي .

المطلب الثاني

الإجـــــــــــراءات

إن وجود هيئات للقضاء الإداري متميزة عن هيئات القضاء العادي يفرض بالضرورة وجود إجراءات خاصة واجبة الإتباع أمام هذه الهيئات الإدارية .

إن معرفة منظومة الإجراءات الإدارية مسألة في غاية الأهمية . إن الإجراءات هي التي تبين طريقة إستخلاص الحقوق الموضوعية وهي التي تحمي المتقاضين من أية أخطاء قضائية محتملة . نظرا لتنوع الإجراءات الإدارية واختلافها(1) ، فإننا سنقتصر على دراسة الخصائص العامة المشتركة للإجراءات الإدارية في فرع ثان بعد أن نتناول في الفرع الأول مصادر هذه الإجراءات .

الفرع الأول

مصـــادر الإجـــراءات (2)

وهي نوعان مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة . إن الفضل هنا - كما في قواعد الموضوع - يعود الى مجلس الدولة الذي وضع بعض قواعد الإجراءات الإدارية وجعلها في مرتبة المبادئ العامة للقانون ، ومن هنا يأتي الحديث عن المصادر الإجتهادية - (أي غير المكتوبة) - التي سنتولاها بالدراسة بعد المصادر التشريعية - (أي المكتوبة) - ذلك أن الأصل القضائي لايمكن أن ينسينا أهميـــة

(1) ـــ فهناك الإجراءات الواجبة الإتباع أمام مجلس الدولة . وهي تتضمن بعض الخصوصيات التي تميزها عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية – ولو أنها تشترك معها في الخصائص العامة – وهناك الإجراءات المتبعة أمام الهيئات المتخصصة ، وهي مختلفة عن الإجراءات أمام المحاكم الإدارية وتختلف من هيئة الى أخرى .

(2) ـ GUSTAVE PEISER , OP. CIT . P. 94 et S.

ـ BERNARD PACTEAU , OP. CIT , P. 83 et S

ـ EMMANUEL LANGAVANT ET MARIE - CHRISTINE ROUAULT , OP. CIT , P 36 et S.

المصادر المكتوبة ، فالنصوص هي التي سمحت بإنشاء منظومة كاملة للإجراءات الإدارية ، والأمر يتعلق هنا بالنصوص التنظيمية ، لأن السلطة التنفيذية في فرنسا هي المختصة بسن قواعد الإجراءات .

أولا : المصـــادر المكتـوبة

ويتعلق الأمر هنا بالإجراءات أمام مجلس الدولة ، والإجراءات أمام المحاكم الإدارية . أما الإجراءات أمام الهيئات المتخصصة فليست موحدة وتتغير من هيئة الى أخرى . ولذلك سنقتصر على عرض جملة النصوص التي تتعلق بالإجراءات أمام مجلس الدولة وأمام المحاكم الإدارية على التوالي :

1 ـ النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام مجلس الدولة

لقد كانت الإجراءات أمام مجلس الدولة في مرحلة القضاء المحتجز ذات طابع إداري ، ولم تصبح ذات طابع قضائي إلا في عهد مجلس الدولة كهيئة قضائية ، وكانت مراسيم 11 جوان و 22 جويلية 1806 أولى النصوص التي وضعت إجراءات تميزت بالطابع القضائي . فالأول أنشأ لجنة المنازعات المكلفة بإعداد الملفات ووضعها بين أيدي الجمعية العامة للمجلس ، والثاني حدد نظاما إجرائيا خاصا يطبق أمام مجلس الدولة .

أما أمر 02 فيفري و 12 مارس 1831 فإنهما أسسا المبادئ المتعلقة بالطابع الحضوري للمرافعات ، وعلنية الجلسات ، وسمحا للمحامين بحق إبداء الملاحظات الشفوية ، وأنشأ مؤسسة كانت هي أصل وجود منصب مفوض الحكومة .

ووسع مرسوم 02 نوفمبر 1864 شروط قبول دعوى الإلغاء . بينما خول قانون 24 ماي 1872 الشهير مجلس الدولة سلطة البت القضائي في النزاعات بعدما كان مجرد هيئة إستشارية .

وأخيرا فإن النصوص التي تحكم الإجراءات أمام مجلس الدولة حاليا ، هي مرسوم 22 جويلية 1806 المعدل والمتمم بقانون 24 ماي 1872 ، وأمر 31 جويلية 1945 ، ومرسوم 30 جويلية 1963 و 11 جانفي 1965 و 16 جانفي 1981 ، والمرسومين

رقم 84-818 و 84-819 بتاريخ 29 أوت 1984 المتعلقين بالإجراءات الجديدة أمام مجلس الدولة ، وقانون 31 أوت 1987 - (الذي أنشأ لجنة قبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة) - وأخيرا المرسوم رقم 88-905 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 المتعلق بتنظيم وسير مجلس الدولة (1) .

إن الملاحظة الرئيسية التي يمكن تسجيلها هي كثرة النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام مجلس الدولة . إن سبب كثرة هذه النصوص هو التطور والإكتمال التدريجيين للإجراءات . وكذلك الإصلاحات المتلاحقة المعبر عنها بنصوص متفرقة والتي تصب جميعها في إطار البحث المستمر على أنجع الإجراءات عدالة وأكثر بساطة وسرعة وأقل تكلفة .

إن هذه الإعتبارات هي التي جعلت المشرع الفرنسي في الثمانينات يهتم بإصلاح منظومة الإجراءات أمام مجلس الدولة على عدة مستويات نشير اليها فيما يلي :

أ ـ الإصلاحات على مستوى الإجراءات الداخلية

ويتعلق الأمر بالمرسومين رقم 84-818 و 84-819 الصادرين في 31 أوت 1987 ، حيث تضمن هذان المرسومان إصلاحا للإجراءات الداخلية المتبعة أمام مجلس الدولة بهدف عقلنة وتبسيط هذه الإجراءات ، لقد تضمن هذا الإصلاح نوعين من التعديلات :

ـ **الأولى** : تهدف الى جعل الإجراءات الداخلية أكثر مرونة وبساطة ، وقد فرضت هذه التعديلات الإعتبارات العملية .

ـ **الثانية** : وتتعلق بتسوية مسائل الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري المنظمة بمرسوم 22 فيفري 1972 (2) ، والتي تعود لإختصاص مجلس الدولة ، كما سنبينه عند دراسة الإختصاص .

---

(1) ـ أنظر في عرض هذه النصوص :

ـ J.C.P , N= 38 , 1988 .
ـ PEISER , OP. CIT . P. 95 - 96 .
ـ LANGAVANT , ET ROUANLT , OP. CIT , P. 37.

(2) ـ DANIEL LABETOULLE , LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT A PROPOS DES DECRETS DU 29 AOUT 1984 , IN , REV. FR. DROIT. ADM. N= 1 , 1985 , P. 70 et S .

ب ـ الإصلاحات على مستوى الإجراءات القضائية

لقد تضمن مرسومي 29 أوت 1984 تعديلانٌ يتجاوزان الإجراءات الداخلية ، ويتعلق الأمر بتطوير نظام العريضة الجماعية وبالإحكام التمهيدية :

الفقرة الأولى : تطوير نظام العريضة الجماعية

المبدأ ، أنه عندما تكون العريضة الجماعية غير مسجلة من قبل محام ، فإنه يتعين تبليغ الوثائق التي يقدمها المدعى عليه الى كل المدعين ، ولذلك فإن الإصلاح الجديد يجبر المدعين الذين يباشرون الخصومة بدون محام ، على تعيين وكيل عنهم ليتم تبليغ الوثائق له وحده (المادة 12 من المرسوم رقم 819-84 المشار اليه سابقا).

الفقرة الثانية : الأحكام التمهيدية

كانت القاعدة في الإجتهاد القضائي في فرنسا ، تقضي بإمكانية مراجعة الحكم التمهيدي بمناسبة نظر الإستئناف الخاص بحكم الموضوع ، غير أن المتقاضين عادة ما يتجهون الى استئناف الحكم التمهيدي لوحده ، الأمر الذي أدى في الواقع الى نظر الحكم التمهيدي مرتين ، أمام قاضي الإستئناف مرة بمناسبة نظر إستئناف الحكم التمهيدي ، ومرة بمناسبة نظر إستئناف حكم الموضوع ، ولذلك فإن الإصلاح الجديد دون أن يتخلى عن جواز إستئناف الحكم التمهيدي ، فقد خول المتقاضي حق طلب إلغاء هذه الأحكام التي تتضمن إجراءًا من إجراءات التحقيق ، وذلك بجعله مهلة إستئنافه لاتنتهي إلا بانتهاء مهلة إستئناف حكم الموضوع .

جـ ـ الإصلاحات على مستوى تسيير الدعوى

إن مهمة تسيير الدعوى - كما التنفيذ - كانت في ظل مرسوم 30 جويلية 1963 من إختصاص رئيس الشعبة الفرعية ، غير أن إصلاح 1984 إتجه نحو تعديلها .

إنه منذ أن بدأ الحديث سنة 1981 عن إدخال الإعلام الآلي الى مجلس الدولة بدأ التفكير في جعل عملية التحقيق في الدعوى تتم بعيدا عن الشعبة الفرعية وإنما من قبل « مركز معالجة » أو « غرفة تهيئة » بحيث لايعرض الملف على المستشار

المقرر إلا عندما يصبح الملف جاهزا ، غير أن المرسوم رقم 819-84 المؤرخ في 29 أوت 1984 لايعتمد على هذه النتائج فيما تضمنه من إصلاح . فقد نص على أنه باستثناء القضايا الإستعجالية التي يتم التحقيق فيها كلية من قبل الشعبة الفرعية المختصة ، فإن باقي القضايا يمكن أن يعين فيها عضوًا أو عدة أعضاء من قبل رئيس قسم المنازعات للقيام بالتحقيق فيها وتهيئتها للحكم فيها (المادة 6 من المرسوم رقم 819-48 المشار اليه) .

غير أن ذلك لايعني أن الشعبة الفرعية مستبعدة نهائيا من التحقيـــق فالمادة 8 من نفس المرسوم تخول للشعبة الفرعية حق الأمر بأي إجراء من إجراءات التحقيق ، وخاصة معاينة الأماكن والتحري .

د ـ الإصلاحات على مستوى تشكيلات الحكم

(منح رئيس الشعبة الفرعية صلاحيات إنفرادية)

بهدف تخفيف الإجراءات فقد أصبح رئيس الشعبة الفرعية منذ إصلاح 1984 كختصا بصفة إنفرادية (وليس ضمن التشكيلة الجماعية) بإصدار أوامر تتضمن :

— الأمر بوقف التنفيذ .
— الإشهاد بترك الخصومة .
— التصريح بأن لا وجه للفصل في الدعوى .
— عدم قبول العريضة التي تكون مشوبة بعيوب عدم القابلية الواضحة IRRECEVABILITE MANIFESTE(المادة 9 من المرسوم رقم 819-84 المشار اليه) .

وقد كانت هذه الصلاحيات قبل الإصلاح من إختصاص التشكيلة الجماعية لهيئة الحكم وليس للرئيس وحده .

كذلك ، فإن المرسوم رقم 80-15 المؤرخ في 10 جانفي 1980 أجاز للشعبة الفرعية أن تفصل في النزاع ، وهكذا أصبحت القضايا البسيطة لاتعرض على شعبتين فرعيتين وإنما يتم الفصل فيها من قبل شعبة فرعية واحدة ، لقد أدت هذه الإصلاحات الى :

— توسيع مجال الأوامر العائدة لإختصاص رئيس الشعبة الفرعية .

— تطوير الشعب الفرعية كهيئة للحكم (1) .

يتماشى هذا الإصلاح مع تطور حجم القضايا ولكنه لايحل في رأينا مشاكل الإجراءات كلية ، ومازال هدف الوصول الى إقامة عدالة بسيطة الإجراءات بعيد المنال.

هـ — الإصلاحات على مستوى الطعن بالنقض

تطبيقا للمادة 1/11 من قانون 31 ديسمبر 1987 (المتضمن إصلاح نظام المنازعات الإدارية) صدر المرسوم رقم 88-905 الصادر في 2 سبتمبر 1988 المعدل للمرسوم رقم 63-766 والمؤرخ في 30 جويلية 1963 المتعلق بتنظيم وسير مجلس الدولة ، ونص المرسوم على إنشاء لجنة القبول (COMMISSION D'ADMISSION) ، وهي لجنة تتولى فحص شروط قبول الطعن بالنقض وتحويله في حالة الإيجاب الى قسم المنازعات ليتولى التحقيق والفصل فيه . الجديد في هذا الإصلاح هو إحداث إجراء مسبق تتولاه لجنة خاصة وليس الشعبة الفرعية ، مهمة هذا الإجراء مزدوجة ، فمن جهة يهدف الى التخفيف على مجلس الدولة ، لأن الطعون التي تفتقر الى شروط القبول سترفضها هذه اللجنة بموجب قرار في الشكل - (وهو هنا قرار قضائي) - أما التي تتوافر فيها الشروط فتحيلها على قسم المنازعات بموجب قرار - (هو هنا قرار إداري) - ، ومن جهة يهدف - هذا الإجراء - الى إعلام المتقاضي بسرعة برفض طعنه دون إنتظار طويل . إذ يبلغ المدعي ومحاميه بجلسة اللجنة ومن حق هذا الأخير إبداء ملاحظات شفوية ، ويصدر القرار في جلسة علنية بعد سماع تقرير مفوض الحكومة ، وينهي هذا القرار النزاع .

وإذا رأى الرئيس أن الطعن مؤسس على أوجه جدية أحال الملف على رئيس قسم المنازعات للتحقيق والحكم فيه (2) .

(1) — DANIEL LABETOULLE , OP. CIT , P. 71 .

(2) — PAUL COUDURIER , LA PROCEDURE D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION , IN , REV. FR. DROIT , ADM. MAI 1990 .

لقد حرص المشرع الفرنسي على تقصير آجال هذه الإجراءات وعلى تبسيطها ويهدف هذا الإصلاح الى تقليص حجم الطعون بالنقض حتى لاينقلب هذا الأخير الى طعن عادي ، ويفقد بالتالي هدفه ، إذا كان الأستاذ « THERY » (1) لايرى في هذا الإجراء إجراء تمييزيا كما هو الحال في النظام الامريكي ، أين يحق للمحكمة العليا أن تفرز الطعون بالنقض ، وتميز بين الطعون الهامة التي تستحق النظر ، فتدرسها وبين الطعون الأخرى فترفضها قبل دراستها موضوعا ، فإننا نعتقد أن أوجه الشبه كبيرة بين النظامين الفرنسي والأمريكي هنا .

إن هذه الإصلاحات على أهميتها ، لانعتقد أنها حققت الأهداف المرجوة كلية فما زالت الإجراءات الإدارية في فرنسا تتسم ببعض البطء وشئ من التعقيد ، الأمر الذي يصعب مهمة المتقاضي الذي يجد نفسه مضطرا للجوء الى خبرة المحامين . وتزدادهذه الصعوبة أكثر بفعل كثرة النصوص الإجرائية وتبعثرها خلافا لما هو عليه الحال في القانون الخاص أين يوجد نص (تقنين) واحد للإجراءات المدنية يسهل الرجوع اليه .

إن عيب كثرة وتفرق النصوص سيكون أقل حدة بالنسبة للإجراءات أمام المحاكم الإدارية ، وخاصة منذ تقنين وجمع النصوص الإجرائية في 1973 .

2 — النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام المحاكم الإدارية

لقد ورثت المحاكم الإدارية عن « مجالس الولايات » قواعد الإجراءات التي كانت متبعة أمامها . ومعروف أن الإجراءات القضائية التي كانت متبعة أمام هذه المجالس تعود الى قانون 21 جوان 1865 وكذلك قانون 22 جويلية 1889 . ونصوص الإختصاص التي نذكر منها مراسيم 6 و 26 سبتمبر 1926 التي وسعت إختصاصات مجالس الولايات - (بالدرجة الأولى والأخيرة) - وكذلك المرسوم المؤرخ في 05 ماي 1934 ، الذي خول مجالس الولايات صلاحيات في مسائل ولائية وبلدية والإختصاص بدعوى الإلغاء (2) .

(1) — JEAN FRANCOIS THERY , LES NOUVELLS PROCEDURES CONTENTIEUSES DU CONSEIL D'ETAT (A PROPOS DECRETS N= 88-905 DU 02/09/1988) IN. REV. FR. DROIT ADM. N= 4 , 1988 , P. 790.

(2) — LANGAVANT ET ROUAULT , OP. CIT , P. 38 .

وقد أعادت نصوص الإصلاح الأول الصادر بمراسيم 30 سبتمبر 1953 تنظيم الإجراءات أمام المحاكم الإدارية . وقد قننت هذه الإجراءات بمرسوم 13 جويلية 1973 المتضمن قانون المحاكم الإدارية ، ثم بمرسوم 07 سبتمبر 1989 ، الذي يمثل اليوم قانون المحاكم الإدارية الإبتدائية والإستئنافية على السواء (1) .

إن الملاحظة الرئيسية المشتركة سواء بالنسبة للإجراءات أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة ، هو الطابع التنظيمي لها ، فأغلب النصوص صدرت بمراسيم وليس بقوانين ، ذلك أن الإختصاص في مجال الإجراءات الإدارية يعود في فرنسا الى السلطة التنفيذية وليس الى السلطة التشريعية بحكم دستور 1958 الذي يكتفي بمنح السلطة التشريعية إختصاص إنشاء الهيئات القضائية دون إختصاص تحديد قواعد الإجراءات (2) .

فالمادة 34 من الدستور لاتتضمن بصدد عرضها إختصاصات السلطة التشريعية « قواعد الإجراءات » من ضمن المسائل المحفوظة للتشريع (3) . وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي قاعدة الإختصاص التنظيمي بالإجراءات الإدارية في العديد من أحكامه (4) ، حيث أكد أنه طالما أن الأمر لايتعلق بالإجراءات الجزائية - (قمع مخالفات الطرق الكبرى مثلا) - أو بالحريات الأساسية - (حق الدفاع مثلا) - ، فإن الإختصاص يعود للسلطة التنفيذية في سن الإجراءات وليس للمشرع .

---

(1) _ أنظر التعليق على تقنين قانون المحاكم الإدارية الجديد لدى :
_ CHRISTIANE GABOLDE , LE NOUVEAU CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIF ET DES COURS D'APPEL , IN RECUEIL , DALLOZ SIREY , N= 3 , 1990 .

(2) _ ومع ذلك يعود لها وحدها حق تعديل المبادئ العامة للإجراءات ، لأنها بمثابة المبادئ العامة للقانون ، وهذه الأخيرة أعلى من اللائحة ، ومن ثمة لايجوز تعديلها إلا من قبل المشرع .

(3) _ تنص هذه المادة على مايلي :
LA LOI FIXE LES REGLES CONCERNANT :
« ... LES GARANTIES FONDAMENTALES ACCORDEES AUX CITOYENS POUR L'EXERCICE DES LIBERTES PUBLIQUES ...
LA PROCEDURE PENALE ... LA CREATION DE NOUVEAUX ORDRES DE JURIDICTION ... »

(4) _ منها قراره في 21 ديسمبر 1972 و 14 ماي 1980 .

غير أن السلطة التنظيمية التنظيمية المستقلة هنا محدودة بالمبادئ العامة للقانون ، وخاصة مبادئ الإجراءات ، كما يظهر من قضية (CANAL) (1) .

ومن وجهة نظرنا ، فإن مسلك الدستور الفرنسي يبدو غير مقبول لأنه لايمكن التسليم باختصاص السلطة التنفيذية في صياغة قواعد الإجراءات التي تحكم في حقيقة الأمر نزاعات هي طرف وخصم قوي فيها ، بينما يعود الإختصاص بجميع أنواع الإجراءات الأخرى - (المدنية والجزائية) - للمشرع .

ولعل القضاء قد أحس بعدم موضوعية هذا المسلك وخطورته على قواعد التقاضي وحقوق الأفراد ، ولذلك راح يقيد من القاعدة ومن سلطات الهيئة التنفيذية عن طريق « المبادئ العامة » .

ثانيا : المصادر غير المكتوبة

ويتعلق الأمر هنا بالمبادئ العامة للقانون ، وهي قواعد غير مكتوبة تعود نشأتها الى الإجتهاد القضائي ، ومن بين هذه المبادئ مبادئ الإجراءات .

بغض النظر عن الخلاف الفقهي العميق حول القيمة القانونية للمبادئ العامة (2) ، فإن الإجتهاد الغالب في قضاء مجلس الدولة يضفي عليها قيمة شبه دستورية (3) . وهدف مجلس الدولة من هذا الإجتهاد هو كبح تعسف الإدارة وإخضاعها

---

(1) _ وقائع القضية : في فاتح جوان 1962 أسس الجنرال ديغول - (بموجب أمر) - محكمة عسكرية ، وبناء على استفتاء شعبي أجري في 08 أفريل 1962 خول الشعب الفرنسي تحت ضغط الثورة الجزائرية المباركة رئيس الجمهورية الفرنسية « إبرام إتفاقيات السلم واتخاذ كل الإجراءات التشريعية أوالتنظيمية - (بمراسيم أو بأوامر) - اللازمة لتطبيق إعلان 19 مارس 1962 حول الجزائر » .
في 17 سبتمبر 1962 حكمت المحكمة العسكرية على « ANDRE CANAL » ، أمين خزينة المنظمة السرية الإرهابية بالإعدام رفقة اثنين من مشاركيه ، فتقدم محاميهم بدعوى إلغاء الأمر المتضمن إنشاء المحكمة العسكرية وبالفعل الغى مجلس الدولة في 19 أكتوبر 1962 هذا الأمر على اساس أنه وإن كان لرئيس الجمهورية حق إنشاء الهيئات الإستثنائية إلا أن الأمر المتضمن إنشاء هذه الهيئة هتك مبدأ عاما من مبادئ القانون وهو حق الدفاع ، وذلك عندما جعل قرارات هذه المحكمة غير قابلة لأي طعن .

(2) _ أنظر الفصل التمهيدي من الجزء الثاني من محاضرات القضاء الإداري .

(3) _ C. E. 26/6/1959 , SYNDICAT GENERAL DES INGENIEURS CONSEILS , REC. P. 394 .

للمبادئ العامة للقانون في المجالات التي تتمتع فيها بالسلطة اللائحية المستقلة .
وكما سبق بيانه فإن الإجراءات الإدارية هي من مجال السلطة اللائحية المستقلة للإدارة ومن ثم فضل مجلس الدولة إخضاع اللوائح المتعلقة بالإجراءات الى المبادئ العامة « مبادئ الإجراءات » ، ويمكن تبويب هذه الأخيرة الى مبادئ تتعلق بحقوق الدفاع ، ومبادئ تتعلق بتشكيل وعمل الهيئات (1) .

1 ـ مبادئ الإجراءات المرتبطة بحق الدفاع

ويتعلق الأمر على الخصوص هنا بالطابع الحضوري للإجراءات . إن هذا المبدأ يفرض على القاضي جملة من القيود منها :

أ ـ وجوب إخطار المدعى عليه بالدعوى المقامة ضده

إذا كان المبدأ عاما لجميع الدعاوى ، حيث يتعين على المدعي دائما تبليغ المدعى عليه بمحتوى الدعوى وبأطرافها وتاريخ إنعقاد الجلسة ... الخ . فإن المبدأ يزداد أهمية في الدعاوى التي تقام تلقائيا امام بعض الهيئات الخاصة مثل مجالس التأديب حيث تحرك الإجراءات من قبل الإدارة ، ولذلك يتعين على المجلس قبل الفصل في الملف إخطار المعني بالدعوى التأديبية المقامة ضده .

ب ـ حق الإطلاع على الملف

من حق كل طرف الإطلاع على كل الوثائق ومذكرات الجواب التي يقدمها الطرف الآخر ، ويتم تبليغ ذلك في القضاء الإداري بواسطة القاضي ، الذي لايستطيع حرمان أي طرف من هذا الحق ، ولا يملك سوى منحه أجلا لهذا الإطلاع ، بينما يتم التبليغ في القضاء العادي مباشرة بين المحامين في شكل تبادل المقالات والوثائق .

(1) ـ أنظر في هذه المبادئ :
ـ LANGAVANT ET ROUAULT , OP. CIT , P. 40 et S .
ـ CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 20 et

جـ ـ التسبيب وتقديم الوثائق

القاعدة أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، غير أنه إستثناء من هذه القاعدة أقر القضاء الفرنسي حق القاضي في إمكانية الزام الإدارة بتسبيب قراراتها ليتمكن من ممارسة رقابته (1) ، أو بتقديم وثائق ضرورية لفهم الملف - خلافا لقاعدة البينة على من إدعى - غير أن الإدارة تستطيع أن تتحلل من هذا الإلتزام إذا ما تعلقت الوثائق بالسر المهني كما هو الأمر في الأسرار العسكرية ، وهنا يجوز للقاضي الإطلاع على الوثائق دون تبليغها للأطراف (2) .

2 ـ مبادئ الإجراءات المرتبطة بتشكيل وعمل الهيئات

أ ـ تشكيل وسير المحكمة

لابد أن تنعقد المحكمة بنصابها القانوني وأن تكون تشكيلة الجلسة هي تشكيلة المداولة ، وألا يشارك أي عضو أجنبي في التشكيله ولا في مداولات المحكمة . أي غياب لهذه العناصر يؤدي الى بطلان الأحكام ، وهي من النظام العام .

ب ـ الأحكـــام

لابد أن تصدر الأحكام في جلسة علنية ، بعد مداولات سرية ، وأن تكون مسببة ، وهذه الأخيرة هي خاصية رئيسية للتميز بين القرار القضائي (المسبب) والقرارا الإداري غير المسبب . ومن مقتضيات التسبيب هو وجوب تداول أعضاء المحكمة في كل الدفوع والوسائل المثارة في الدعوى من قبل المدعي .

جميع هذه المبادئ العامة السالف عرضها ، لايمكن تعديلها إلا بقانون .

(1) ـ مجلس الدولة 1954/05/28 ، و 1970/11/27 .
(2) ـ مجلس الدولة 19554/035/1128 ، قضية COULON .

الفرع الثاني
خصائـص الإجـــــراءات

إنه مع وجود بعض الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة والإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية ، فإنه يمكن الحديث عن قواعد عامة وخصائص مشتركة تتسم بها إجراءات التقاضي في المواد الإدارية بوجه عام ، وتميزها عن إجراءات التقاضي في المواد المدنية .

أولا : الإجراءات الإدارية مستقلة عن الإجراءات المدنية

مبدئيا فإن أحكام قانون الإجراءات المدنية لاتطبق على الدعاوى الإدارية التي تخضع لإجراءات خاصة بها (1) . غير أن النصوص أحيانا قد تحيل عليها فتصبح واجبة التطبيق ، من أمثلة ذلك : المادة 50 من أمر 31 جويلية 1945 المتعلق بمجلس الدولة والتي أحالت على قانون الإجراءات المدنية فيما يتعلق « بميعاد المسافة » ، وكذلك فيما يتعلق برد القضاة .

غير أنه في الواقع العملي قد يلجأ القضاة الى الإجراءات المدنية حتى في غياب نصوص الإحالة ، باعتبارها مبادئ عامة للإجراءات (2) .

ثانيا : الإجراءات الإدارية تتسم بعدم مساواة أطراف الدعوى

إن أحد طرفي الدعوى الإدارية هو شخص عام ، وهنا يكمن الفارق الرئيسي بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية ، فالاولى تقوم بين طرفين متساويين لايتمتع أي منهما بامتياز ما تجاه الآخر . بينما في الدعوى الإدارية هناك الإدارة التي تمثـــــل

(1) ـ مجلس الدولة ، 23 ماي 1947 قضية : SAUDEMONT DE SAINT QUENTIN

(2) ـ مجلس الدولة ، 13 مارس 1925 و 29 نوفمبر 1912 ، ويتعلق هذا الأخير باعتماد مجلس الدولة في تعريفه إعتراض الغير الخارج عن الخصومة على أحكام قانون الإجراءات المدنية .

المصلحة العامة ، وهناك الفرد الذي يمثل المصلحة الشخصية ، وإذا كان هدف الإجراءات الإدارية هو ضمان حقوق الفرد الدستورية ، فإنه في نفس الوقت يكون هدفها كذلك ضمان المصلحة العامة ، ومن هذه الزاوية الأخيرة تتضمن الإجراءات بعض الإمتيازات لصالح الإدارة ، منها مثلا تقييد حق مخاصمة الإدارة بالتظلم الإداري أحيانا ، وانعدام الأثر الواقف للدعوى الإدارية إلا في حالات استثنائية وبشـــــروط معينة (1) ، الأمر الذي يجعل الإدارة في نهاية الأمر في موقف قوة بينما يكون الفرد في موقف ضعف ، خاصة وأن الإدارة تملك سلطة القرار وتنفيذه المباشر ، دون اللجوء الى القضاء ، والفرد هو الذي عليه اللجوء الى القضاء ، ومن ثمة يقع عليه عبء الإثبات طبقا لقاعدة البينة على من إدعى ، وكثيرا ما يصعب عليه تقديم الدليل بسبب السر المهني الذي تقره قوانين الوظيفة العامة والذي يمنع تسرب أية معلومات وهكذا لايستطيع تأسيس دعواه كما ينبغي . إن حالة اللاتوازن بين طرفي الدعوى هي التي كانت وراء منح القاضي الإداري في فرنسا دورا تدخليا في الدعوى للمساهمة في البحث عن الدليل وإعادة هذا التوازن المفقود ، ولذلك توصف الإجراءات الإدارية بأنها إجراءات فاحصة .

ثالثا : الإجراءات الإدارية إجراءات فاحصة وليست إتهامية

بالنظر الى دور القاضي في الدعوى تقسم الإجراءات عادة الى نوعين : إجراءات إتهامية وإجراءات فاحصة .

ـ الإجراءات الإتهامية PROCEDURES ACCUSATOIRES

وهي التي يكون الدور الأساسي فيها لأطراف الدعوى ، إن الإجراءات المدنية هي عامة من هذا النوع ، ولو أن القوانين الحديثة بدأت تمنح نوعا من الدور التدخلي للقاضي المدني ولكن بشكل محدود (2) .

(1) أنظر : مسعود شيهوب ، إمتيازات الإدارة أمام القضاء ، مجلة الفكر القانونـــــي ، العدد 4 ، 1987 ، ص 34 .

(2) ـ JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 467 .

الإجراءات الفاحصة — PROCEDURES INQUISITOIRES

وهي عكس الأولى ، حيث يكون للقاضي دور فعال فيها في توجيه الدعوى والبحث عن الأدلة ، وتحت هذا النوع تندرج إجراءات الدعوى الجزائية والدعوى الإدارية ، ولو أنه لاينبغي حسب الأستاذ « دباش » المبالغة في هذا التمييز ، لأنه ليس مطلقا ، ففي فرنسا تشهد الإجراءات المدنية شيئا فشيئا تخليا عن حرية الأطراف في توجيه الدعوى ، كما أن الإجراءات الفاحصة في المواد الإدارية ليست تامة (1) .

في الدعوى المدنية يترك القاضي للأطراف حرية توجيه دعواهم ، بدءا بتقديم مذكرات الدفاع الى تبليغ الوثائق ، وتسيير باقي الإجراءات تحت رقابة القاضي ولكن دون توجيه منه الى أن يكتفي الأطراف . ولا يتدخل هو إلا للفصل في النزاع عندما تكون القضية جاهزة للحكم فيها .

أما في الدعوى الإدارية فتتم إجراءات سير الدعوى تحت توجيه القاضي ، فيأمر بتبليغ المذكرات والوثائق ، ويحدد الجلسة ويستدعي الأطراف لها ، ويمنح مهل لجواب الأطراف - (وهي محددة بشهرين) - وعندما يتحجر الإطراف فقط يتدخل هو في إعداد الدليل ، كما هو الحال عندما تمتنع الإدارة عن تقديم الوثائق ، فيأمرها القاضي بتقديمها وأحيانا يأمر كذلك بتقديم الدليل على عدم صحة مزاعم المدعي .

لقد جعلت هذه المظاهر الفاحصة الإجراءات الإدارية بالمقارنة مع الإجراءات المدنية مبسطة في شكلها وفي قواعدها عكس الإجراءات المدنية المثقلة بالشكليات التقليدية ، ومن ثمة فإن الإجراءات الإدارية اقل تكلفة بالمقارنة مع الأولى (2) .

رابعا : الإجراءات الإدارية أقل تكلفة

العدالة الإدارية أقل تكلفة من العدالة المدنية . فإذا كانت القاعدة هي الزامية اللجوء الى خدمات المحامين ، فإن إستثناءات كثيرة مقررة على القاعدة بموجب نصوص متفرقة بالنسبة لأهم الدعاوى بما فيها دعاوى تجاوز السلطة أحيانا . والهدف

(1) _ CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 448.

(2) _ JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 467 .

من هذه الإستثناءات هو ضمان سهولة التقاضي للدفاع عن الحقوق العامة ، غير أن هذه الإعفاءات (الإستثناءات) كثيرا ما بقيت نظرية ، لأن تعقيدات القانون الإداري غالبا ما فرضت على المتقاضين حتمية الإستعانة بخدمات المحامين .

ومع ذلك ، فإن النفقات والمصاريف الإجرائية في الدعوى الإدارية أقل منها في الدعوى المدنية ، فلا تعرف الإجراءات الإدارية مثلا التمييز بين وظائف المحامي والوكيل « AVOUE »الذي لم تهجره الإجراءات المدنية إلا حديثا على مستوى الدعوى الإبتدائية ، ولا تعرف كذلك الإجراءات الإدارية نظام التبليغ عن طريق المحضرين ، فالتبليغ في المواد الإدارية يتم بالبريد المسجل فقط ... الخ (1) .

خامسا : الإجراءات الإدارية إجراءات كتابية

في فرنسا حيث تستقل الإجراءات الإدارية بقانون خاص عن الإجراءات المدنية فإن إجراءات التقاضي في المواد الإدارية تلجأ بشكل واسع عن الإجراءات المدنية الى الكتابة وسبب ذلك يعود الى :

أولا : دور القاضي الإداري في الدعوى .

ثانيا : الأصل الإداري للمنازعات الإدارية فالكتابة هي وسيلة التعبير العادية للإدارة مثلما أن المحادثة الشفوية هي وسيلة التعبير العادي للإنسان (2) .

لأن الإجراءات كتابية ، فإن المذكرات والوثائق تودع بكتابة ضبط الهيئة القضائية المختصة ، وللأطراف حق الإطلاع عليها ، بل ويأمر القاضي بتبليغها لهم ، ولم يسمح بالمناقشة الشفوية أمام مجلس الدولة سوى عام 1850 . إن الأطراف يستطيعون تقديم الملاحظات الشفوية أمام المحاكم الإدارية عند إنعقاد الجلسة ، ولكنهم يفضلون دائما الإكتفاء بالمذكرات المكتوبة (3) .

(1) _ CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 17.

(2) _ CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 445.

(3) _ JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 468 .
— J. PEISER , OP. CIT , P.99 et S .
— LANGAVANT ET ROUAULT , OP. CIT , P. 45

إن الشكل الكتابي للإجراءات الإدارية هو ميزة ساهمت في رأينا في قوة القضاء الإداري ، لأن الكتابة هي وسيلة الإبداع وجمع وتحليل الأفكار بعمق ، وهذه هي ميزة الإجراءات الكتابية أما مساوئها فهي بطء الإجراءات وتأخر الفصل في القضايا بسبب نظام المذكرات المكتوبة المتبادلة وآجال الجواب الطويلة (شهران) .

سادسا : الإجراءات الإدارية إجراءات شبه سرية

لأن عمل الإدارة محاط بالسرية وفقا لقوانين الوظيفة العامة الى درجة إعتبار إفشاء السر المهني جريمة تأديبية تستوجب عقاب الموظف . ولأن المراحل التحضيرية للقرارات الإدارية سرية ، ولاتصبح علنية - عن طريق نشرها - سوى القرارات التنظيمية . لكل ذلك استوحى القضاء الإداري إجراءاته من قاعدة السرية هذه المعروفة والراسخة في العمل الإداري (1) .

ولذلك فإن التحقيق في القضايا يبقى سريا ولا يجوز الإطلاع على الملف والوثائق الا لأطراف الخصومة دون سواهم . وما زالت جلسات الهيئات الخاصة الفاصلة في المواد الإدارية سرية الى الآن ، عكس جلسات المحاكم الإدارية ومجلس الدولة فهي علنية . إن سرية الجلسات هو عيب جسيم يسمح بوقوع الإنحرافات المتعلقة بهتك حقوق الدفاع . إن العلنية هي نوع من الرقابة الشعبية ، إذ لاتسمح الشفافية بأي تجاوزات على مرأى ومسمع من الرأي العام .

وعموما فإن الخاصية الشبه سرية للإجراءات في راينا تكاد تكون مشتركة بين جميع الدعاوى ، ففي الدعوى المدنية كما في الجزائية لايجوز كذلك الإطلاع على الملف إلا لأطراف الخصومة .

هذه هي باختصار الملامح المشتركة للإجراءات الإدارية أمام القضاء الإداري الفرنسي بغض النظر عن بعض الخصوصيات المتعلقة بالإجراءات أمام مجلس الدولة وبغض النظر كذلك عن الإجراءات المختلفة المتبعة أمام الهيئات الخاصة الفاصلة في بعض المسائل الإدارية .

(1) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 16.

إن الملاحظة الرئيسية التي ينبغي تسجيلها هي أن وجود إجراءات خاصة بالدعوى الإدارية ، يشكل ميزة كبيرة لنظام القضاء المزدوج في فرنسا ، لأنه بفضل هذه الإجراءات الخاصة يمكن مراعاة خصائص النزاع الإداري وإعادة التوازن الى أطراف الدعوى ، ويمكن للقاضي أن يتحكم في سير الدعوى والتوفيق بين مركزين متناقضين-من جهة المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ، ومن جهة المصلحة الخاصة التي يمثلها الفرد ، وكلاهما مصلحة يحميها الدستور والقانون ، ولو أن الأولى تبقى مهيمنة على الثانية ولكن دون طمس الثانية وإهدارها نهائيا .

غير أن تعدد الإجراءات وكثرة النصوص المنظمة لها وتبعثرها يشكل عيبا من العيوب التي كان يمكن تفاديها عن طريق توحيدها وتقنينها في مدونة واحدة ، وقد بدأ هذا الهدف يتحقق جزئيا ، منذ صدور قانون المحاكم الإدارية ، ولم يبق الأمر مطروحا بحدة سوى على مستوى مجلس الدولة كما رأينا قبل قليل .

وأخيرا فإنه يتعين إستكمال دراسة الإجراءات الإدارية ، بعرض « إجراءات تنفيذ الأحكام في الفرع الموالي ، بعد أن عرضنا إجراءات الدعوى والحكم فيها بوجه عام في الفرعين السابقين .

الفرع الثالث
إجراءات تنفيذ الأحكام الإدارية

تنفيذ الأحكام الإدارية في فرنسا - في مجال الإلغاء - يعتبر مشكلة قائمة مازالت تحظى باهتمام المشرع الذي يحاول من حين لآخر إدخال إصلاحات على النظام لحل المشكلة ، وتحظى كذلك باهتمام الفقه (1) .

(1) — أنظر في موضوع التنفيذ في فرنسا :

— CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 468.

— JOSIANE TERCINET , VERS LA FIN DE L'INEXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES PAR L'ADMINISTRATION ? , IN. REV. DR. ADM. N= , DU 20/01/1981, P. 3 .

— DIDIER LINOTTE , EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE ADMINISTRATIVE ET ASTREINTES EN MATIERE ADMINISTRATIVE , IN. J.C.P. N= 11/1981 , P. 3011 .

— RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR L'EXECUTION DES DECISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES , IN , REV. FR. DE DROIT , ADM. 6/4/1990 .

لقد مرت مشكلة تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة الفرنسية بعدة مراحل تم خلالها تبني عدة حلول (1) نعرضها فيما يلي :

أولا : تنفيذ الأحكام عن طريق سلطة الوصاية

تستطيع سلطة الوصاية سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الأطراف ، أن تسجل تلقائيا في ميزانية الشخص المعنوي العام الذي يتبعها الإعتمادات الضرورية لتنفيذ هذه الأحكام - (أي فكرة الحلول) - إن هذا الحل ينصرف بطبيعة الحال الى تنفيذ أحكام قضاء التعويض دون قضاء الإلغاء .

ثانيا : الحلول القضائية التقليدية

عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي أو تتأخر في تنفيذه ، فإنها تكون بذلك قد خالفت مبدأ عاما ألا وهو حجية الشئ المقضي به ، وهي مخالفة ترقى الى مخالفة القانون ، ومن ثم خرق مبدأ المشروعية الذي يرتب قيام مسؤولية الإدارة ، الأمر الذي يخول المعني رفع دعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به من جراء الإمتناع أو التأخير ، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى يمكن للمعني أن يطعن بالإلغاء في كل القرارات التي تتخذها الإدارة لعرقلة تنفيذ الحكم ، وعادة ما يلغي القضاء هذه القرارات تأسيسا على مخالفة الإدارة قوة الشئ المقضي به ، وعلى الدافع السئ في إصدار مثل هذه القرارات (مثلا : لجوء الإدارة الى تعديل اللائحة السارية المفعول لتفادي تنفيذ الحكم) (2) .

ثالثا : تدخل اللجنة الخاصة لمجلس الدولة

خول قانون 30 جويلية 1963 للمحكوم لهم ، حق اللجوء الى لجنة خاصة أنشأها مجلس الدولة ، لمتابعة التنفيذ وقد عدلت المهل والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، بموجب المرسوم رقم 88-905 المؤرخ في 02 سبتمبر 1988 (3) .

---

(1) ــ شارل دباش ، المؤسسات ... المرجع السابق ، ص 468 وما بعدها .
(2) ــ م. د. 1962/7/13 ، قضية BEART DE BOISANGER ، دالوز 1962 ، ص 664 .
(3) ــ أنظرفي عرض المسألةالفرع الخاص باختصاصات مجلس الدولة الإستشارية والإدارية

رابعا : تدخل الوسيط

L'INTERVENTION DU MIDIATEUR

خول قانون 24 ديسمبر 1976 للوسيط سلطة توجيه الأوامر للإدارة بهدف تنفيذ الحكم . وفي حالة عدم إنصياع الإدارة للأمر ، فليس هناك من جزاء سوى نشر تقرير بذلك في الجريدة الرسمية .

خامسا : الحلول الواردة بقانون 16 جويلية 1980

تضمن القانون رقم 80-539 بتاريخ 16 جويلية 1980 عدة إجراءات جديدة لإصلاح نظام التنفيذ ، منها ما يلي :

1 ــ الغرامات التهديدية ASTREINTES

يسمح هذا القانون للقاضي بالحكم على الإدارة بمبالغ مالية عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم (1) .

إن هذا الأسلوب هو نفسه نظام الغرامة التهديدية المعروف في القضاء العادي .

2 ــ المسؤولية المدنية الشخصية للموظف المسؤول عن الإمتناع

يعتبر القانون عدم تنفيذ الإدارة الحكم بمثابة خطأ شخصي للموظف العام المسؤول عن عدم التنفيذ ، مما يعرضه للمساءلة التأديبية المالية أمام المحكمة التأديبية المالية (COUR DE DISCIPLINE BUDJETAIRE ET FINANCIERE) .

---

(1) ــ وفي الجزائر ، فإن المادة 471 من قانون الإجراءات المدنية تنص على حق القاضي في فرض غرامات تهديدية وعليها بعد ذلك تصفيتها ومراجعتها ، ويتمتع كذلك قاضي الأمور المستعجلة بهذا الإختصاص .
إن المادة 471 ق.إ.م واردة ضمن الأحكام العامة ، وهذا يعني أنه من الممكن تطبيقها على الإدارة كما هي جائزة ضد الخواص ، خاصة وأنه ليس هناك نص خاص بالأحكام الإدارية مما يعني إمكانية تطبيق القاعدة العامة بسبب وحدة قانون الإجراءات .

إن فكرة المسؤولية الشخصية للموظف عن خطإ الإمتناع عن التنفيذ قديمة نسبيا ، فقد نادى بها الفقهاء في بداية هذا القرن (1) ولم يتبعهم القضاء الى أن تدخل هذا القانون وكرسها .

أما في الأنظمة المقارنة ، فإن المسؤولية الشخصية كان قد اقرها قبل ذلك كل من القانون البريطاني والأمريكي ، حيث يعتبر الموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الحكم مذنبا ويحكم عليه بعقوبة الغرامة أو الحبس . وفي إيطاليا تقررت مسؤولية مدنية وجنائية في نفس الوقت . وتكتفي المانيا بالمسؤولية الشخصية المدنية .

3 ـ الأحكام الخاصة بتنفيذ القرارات القضائية ذات المضمون المالي

إن القرارات القضائية الحائزة لقوة الشئ المقضي فيه والمتضمنة الحكم على الإدارة بمبالغ مالية ، يمكن تنفيذها بمجرد أن يقدم المحكوم لهم لمحاسب الخزينة العامة نسخة تنفيذية من القرار القضائي .

---

(1) ـ أنظر :
— GEORGES VEDEL , ET PIERRE DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 723 et S.

المبحث الثاني

الإختصـــــــــــاص (1)

على الرغم من أن الخاصية الرئيسية للنظام المزدوج في فرنسا تتمثل في وجود قضاء إداري يتولى عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، كقاعدة عامة ، على الرغم من ذلك ، فإن هذه القاعدة ليست مطلقة ، فهناك إستثناءات مهمة على هذه القاعدة ، بموجب هذه الإستثناءات أسندت بعض المنازعات الإدارية الى القضاء العادي إن هذا الأخير يتقاسم إذن الإختصاص بمنازعات الإدارة مع القضاء الإداري ، ولو أن إختصاص هذا الأخير يبقى مهيمنا ورئيسيا .

إن مجالات إختصاص كل جهة من جهات القضاء الإداري والعادي ليست دائما واضحة ، ولذلك ظهرت عدة معايير لتحديد إختصاص القضاء الإداري واختصاص القضاء العادي . وهكذا نتولى أولا دراسة مسألة توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي (المطلب الأول) ثم مسالة توزيع الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري (المطلب الثاني) .

---

(1) ـ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، د. م. ج. الجزائر ، 1979 ، ص 32 وما بعدها .
ـ عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، د. م. ج. الجزائر ، 1979 ، ص 79 وما بعدها .
ـ سليمان محمد الطماوي ، الجـــــــزء 1 ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1969 ، ص 59 وما بعدها .
ـ محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام (أسس القانون الإداري) مطبعة أخوان مورافنلي ، القاهرة . 1984 ، ص 36 وما بعدها .
ـ طعيمة الجرف ، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة) مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1970 ، ص 45 وما بعدها
—JEAN MARIE ANBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 421 et S.
— CHARLES DEBBASCH :
* - CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 35 et S.
* - INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , T2 , OP. CIT , P. 317 et S.
— GEORGES VEDEL , ET PIERRE DELVOLVE , DROIT ADMINISTRATIF , THEMIS , P.U.F , PARIS , 1982 , P. 652.
— ANDRE DE LAUBADERE , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , 6eme ED. L. G. D. J , PARIS , 1973 , P. 403 et S.
— PHILIPPE GEORGES , DROIT PUBLIC , 7eme ED. SIREY , PARIS , 1989 , P. 251 et S.

المطلب الأول
توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي

القاعدة أن منازعات الإدارة تعود لإختصاص القضاء الإداري وفق معايير عامة اقرها الإجتهاد القضائي ، ولايحتاج هذا القضاء لممارسة الإختصاص الى نص خاص ، والإستثناء أن بعض المنازعات الإدارية قد تسند للقضاء العادي بموجب نصوص صريحة لسبب أو لآخر .

سنتولى في الفرع الأول دراسة معايير الإختصاص الإداري (أي المجالات العائدة لإختصاص القضاء الإداري) . ونتولى في الفرع الثاني دراسة الإستثناءات على معايير الإختصاص .

الفرع الأول
مجالات الإختصاص العائدة للقضاء الإداري
(أو معايير الإختصاص الإداري)

وتشمل الإختصاصات العائدة للقضاء الإداري بحكم ما إستقر عليه الإجتهاد القضائي (أولا) ، والإختصاصات العائدة له بحكم النصوص التشريعية (ثانيا) .

أولا : مجالات الإختصاص العائدة للقضاء الإداري بحكم الإجتهاد (أو المعايير العامة)

لم يستقر القضاء على معيار واحد يتم على ضوئه تحديد المجالات التي يختص بنظر منازعاتها القضاء الإداري ، لقد طبق القضاء عدة معايير رئيسية نعرضها فيما يلي :

1 ـ المعيار العضوي LE CRITERE ORGANIQUE

ساد هذا المعيار بعد الثورة الفرنسية حيث كانت المحاكم العادية ممنوعة من نظر المنازعات الإدارية بموجب نصوص 1790 ، ولذلك كان المعيار السائد آنذاك هو أن الإختصاص يعود الى جهات القضاء الإداري كلما كان النزاع متعلقا بالإدارة العامة ولم تكن المحاكم العادية وفقا لهذا المعيار لتختص إطلاقا بالمنازعات الإدارية إلا إذا وجد نص صريح يخولها ذلك ، واستمر الوضع هكذا لسنوات قبل أن تتجه هذه المحاكم العادية الى تقرير إختصاصها ببعض المنازعات الإدارية حتى في غياب النص على الإستثناء .

2 ـ معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير
DISTINCTION DES ACTES DE PUISSANCE PUBLIQUE ET DES ACTES DE GESTION

أصل هذا المعيار « المانيا » أين ساد فيها طيلة الإمبراطورية الثانية ، وهو يعكس مرحلة الدولة الحارسة التي سادت في القرن التاسع عشر . مؤدى هذا المعيار أن الإدارة إما أن تتصرف كسلطة عامة ، وذلك في الحالة التي تستعمل سلطاتها الإستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص ، وهنا يعود الإختصاص الى القضاء الإداري . وإما أن تتصرف كأي شخص خاص وهو يسير ممتلكاته كما هو الحال بالنسبة للعقود والمسؤولية . إن الإدارة هنا لاتظهر كسلطة عامة . وهنا يعود الإختصاص للقضاء العادي .

لقد وجهت إنتقادات عديدة لهذا المعيار . أولاها أنه معيار غير دقيق ، ذلك أن نشاط الإدارة قد يكون مختلطا ، فيشكل مزيجا من أعمال السلطة وأعمال التسيير وكثيرا ما يصعب التمييز بين ما يعتبر من نشاطات السلطة وما يعتبر من نشاطات التسيير . وثانيها أن هذا المعيار يضيق من مجال إختصاص القاضي الإداري ويكاد يحصره في نظرية واحدة هي نظرية الضبط الإداري وبعض النشاطات الأخرى القليلة وفي المقابل يوسع من مجال إختصاص القاضي العادي الذي يصبح مختصا بالكثير من موضوعات القانون الإداري التي لاتظهر فيها فكرة الأوامر والنواهي بوضوح ، كما هو الحال في العقود والمسؤولية ، والأموال وحتى الوظيفة العامة . وثالثها أن تضييق

مجال إختصاص القاضي الإداري يعني كبت تطور القانون الإداري ، لأن القاضي الإداري كان دائما المصدر المنشئ لقواعد القانون الإداري . ورابعها أن هذا المعيار يعكس مرحلة معينة من مراحل تطور وظيفة الدولة .

إن الدولة مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين لم تعد دولة الأوامر والنواهي فقط ، وإنما أصبحت دولة خدمات . وبالتالي فإنه مع تطور وظيفة الدولة لم يعد صحيحا القول بأن مجالات القانون الإداري هي ما يتصل بالسلطة ، فالمجالات الأخرى التي تظهر فيها الدولة - (وهي الغالبة حاليا) - كخادمة وليس كسلطة هي من صميم القانون الإداري ومنازعاتها هي من مجال إختصاص القاضي الإداري . إن الأمر يتعلق بمعيار آخر هو معيار المرفق العام .

3 ـ معيار المرفق العام

LE CRITERE DU SERVICE PUBLIC

تحت وطأة الإنتقادات الموجهة لمعيار « السلطة العامة » وبتحول وظيفة الدولة من دولة حارسة الى دولة خدمات طبق القضاء معيار المرفق العام . وفقا لهذا المعيار نميز بين ما يعتبر مرفقا عاما وبين ما يعتبر نشاطا خاصا (ACTIVITE PRIVEE) ، بحيث لاتخضع لإختصاص القضاء الإداري سوى النشاطات الأولى دون الثانية .

يعود ظهور هذا المعيار الى قرار (BLANCO) الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 08 فيفري 1873 ، فقد أشار هذا القرار في حيثياته الى أن سبب عدم تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على الوقائع يعود الى كون الأمر متعلقا بمرفق عام (وهو مصنع التبغ التابع للدولة والذي سببت عربة تابعة له حادث كانت ضحيته الأنسة بلانكو ، وأن قواعد المسؤولية الإدارية التي تحكمه هي قواعد خاصة ومتغيرة بحسب حاجات المرافق العامة) (1) .

(1) — M. LONG , P. WEIL , G. BRAIBANT , LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE , 7eme ED. SIREY , PARIS , 1978 , P. 5 et S.

لقد تبنى مجلس الدولة كذلك هذا المعيار في قرار (TERRIER) بتاريخ 6 فيفري 1903 (1) ، أين صرح باختصاص القضاء الإداري بالنزاع مؤسسا ذلك على كون الأمر يتعلق - (يتصل) - بمرفق عام . ولو أن ذلك جاء بصياغة عامة (2) ، كانت أكثر وضوحا في تقرير مفوض الحكومة السيد (ROMIEU) « إن كل ما يتعلق بتنظيم أو تسيير المرافق العامة يشكل عملية إدارية هي بطبيعتها من إختصاص القضاء الإداري ... وان كل دعوى تتعلق بعدم تنفيذ مرفق عام أو بتنفيذ سئ له هي كذلك من إختصاص القضاء الإداري » (3) .

يتبنى مجلس الدولة معيار المرفق العام بعبارات واضحة متطابقة مع بعض عبارات مفوض الحكومة السيد روميو ، في قرار (THEROND) بتاريخ 4/3/ 1910 (4) .

(1) — ويتعلق الأمر بصياد ثعابين ، رفضت الولاية منحه المكافأة التي أعلنت عليها لمن يجمع الثعابين .

(2) — « ... QUE DU REFUS DU PREFET D'ADMETTRE LA RECLAMATION DONT IL A SAISI IL EST NE UN LITIGE DONT IL APPARTIENT AU CONSEIL D'ETAT DE CONNAITRE ... » .
- M. LONG , ET AUTRES , OP. CIT , P. 53.

(3) — TOUT CE QUI CONCERNE L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS PROPREMENT DITS GENERAUX OU LOCAUX ... CONSTITUE UNE OPERATION ADMINISTRATIVE QUI EST DE PAR SA NATURE DU DOMAINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE TOUTES LES ACTIONS ENTRE PERSONNES PUBLIQUES ET TIERD OU ENTRE CES PERSONNES PUBLIQUES ELLES - MEMES FONDEES SUR L'EXECUTION , L'INEXECUTION OU LA MAUVAISE EXECUTION D'UN SERVICE SONT DE LA COMPETENCE ADMINISTRATIVE .
- M. LONG ET AUTRES , OP. CIT . P. 55.

(4) — ويتعلق الأمر بعقد مبرم بين السيد « تيرون » والولاية موضوعه منح إمتياز حصري له بجمع الكلاب الضالة والحيوانات الميتة مقابل رسوم يتقاضاها من الملاك . وهو العقد الذي فسخته الولاية ، فتقدم المدعي أمام مجلس الولاية ملتمسا تعويضه ولكن هذا الأخير يرفض الطلب . فاستأنفه أمام مجلس الدولة ، الذي قرر إختصاصه بالنزاع ، وفي الموضوع أمر بتعيين خبير ، وقد جاءت الإشارة الى المرفق العام بوضوح وتفصيل على النحو التالي :
« ... DES LORS , POUR BUT D'ASSURER UN SERVICE PUBLIC , QU'AINSI LES DIFFICULTES POUVENT RESULTER DE L'INEXECUTION OU DE LA MAUVAISE EXECUTION DE SERVICE SANS ...DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT » .
- M. LONG ET AUTRES , OP. CIT . P. 93.

إن المقصود بالمرفق العام هنا هو التعريف العضوي والوظيفي في آن واحد إنه كل نشاط تقوم به الإدارة والهيئات العامة وتستهدف اشباع حاجات ذات مصلحة عامة (1) . حسب هذا التعريف فإن النشاط المسير من قبل الخواص لايعتبر بداهة مرفقا عاما - (لإنعدام المفهوم العضوي للمرفق العام) - وتستثنى من ذلك حالـــة « التزام المرفق العام » . غير أن الإجتهاد القضائي يوسع فيما بعد المعيار ليشمل حتى بعض الهيئات الخاصة (مثل النقابات المهنية) .

كذلك لايمكن إعتبار كل نشاط إداري حتما مرفقا عاما . إذ يجوز للإدارة أن تقوم بنشاطات من طبيعة مدنية (مثلا تسيير دومينها الخاص وإبرام عقود مدنية) ، وهي في هذه الحالة - كما في الحالة التي لاتقوم فيها لا بتنظيم ولا بتسيير مرفق عام - لاتخضع فيها للقانون الإداري ولإختصاص القضاء الإداري . وإنما تخضع للمحاكم التي تطبق بصددها القانون الخاص .

إن ميزة معيار المرفق العام تكمن في توسيعه مجالات إختصاص القضاء الإداري عكس معيار السلطة العامة ، ويزداد هذا الإتساع أحيانا بسبب تخلي الإجتهاد - بصدد الإختصاص - عن المفهوم العضوي الضيق للمرفق العام . إن بعض الهيئات التابعة للقانون المهني - لأنها تساهم في تنفيذ مرفق عام - فإنها تخضع للقاضي الإداري فيما يتعلق ببعض القرارات الصادرة عنها . لقد صرح مجلس الدولة في قرار (MONPEURT) (2) إن « لجان تنظيم الصناعات » ليست مؤسسات عمومية ومع ذلك فإن القرارات الفردية الصادرة عنها تخضع لإختصاص القضاء الإداري ، لأنها - (أي هذه اللجان) - تساهم في تنفيذ مرفق عام ، وفيما عدا هذه القرارات الفردية تبقى

(1) — G. PEISER , OP. CIT , P. 47.

(2) — م. د. 31 جويلية 1942 ، ويتعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن لجان تنظيم الصناعات لتفادي أزمة الندرة في زمن الحرب (العالمية 2) ، حيث قرر مجلس الدولة إختصاص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بها . كما هو الأمر في قضية الحال ، أين أصدرت إحدى هذه اللجان - المنشأة بقانون 16 أوت 1940 - وهي لجنة الزجاج والنجارة - قرارا يتعلق بحصر إنتاج الأنابيب الزجاجية في ثلاثة مؤسسات لاغير ، وهو القرار الذي لم يرق للسيد « مونبير » فطعن بـإلغائه .
أنظر القرار والتعليق عليه ، م. لون . وآخرون ، المرجع السابق ، ص 269 .

هذه الهيئات خاضعة للقضاء العادي . إن المرفق العام إذن يمكن أن ينفذ ويسير من قبل هيئات - ليست إدارية - وقد تكون هيئات خاصة أو مختلطة . إن منازعات قرارات التأديب الصادرة عن المجالس المهنية تخضع إبتدائيا للهيئات الإدارية الخاصة وعلى سبيل النقض لمجلس الدولة (ويستثنى من ذلك قرارات منظمة المحامين فتخضع لمحكمة الإستئناف المدنية) . إن هذه المجالس هي هيئات خاصة ذات نفع عام ، أي انها تساهم في تنفيذ مرفق عام مهني (1) .

رغم هذا التوسع ، فإن معيار المرفق ليس مطلقا ، بل ترد عليه عدة إستثناءات ، الإستثناء الأول نستخلصه من التمييز بين التسيير العمومي والتسيير الخاص السالف الإشارة اليه LA GESTION PUBLIQUE ET LA GESTION PRIVEE إذ يستمر هذا التمييز حتى داخل المرفق العام نفسه ، فعندما تستعمل الإدارة أثناء تسيير المرافق العمومية - (إستثناء) - إجراءات وأساليب القانون الخاص ، فإن الإختصاص يعود للقضاء العادي ، الذي يطبق القانون الخاص (مثلا : حالة إبرام المرفق عقدا مدنيا) .

والإستثناء الثاني هو المرفق العام ذو الطبيعة التجارية والصناعية ، الذي تخضع منازعاته للقضاء والقانون العادي (2) ، لقد اصبح هذا الإستثناء قاعدة عامة في مجال الإختصاص بمنازعات المرافق العامة التجارية والصناعية وصار الإستثناء هو

(1) — سنلحظ أثرا لهذا الإجتهاد في التشريع الجزائري - إرجع الى الباب الثاني الخاص باختصاص الغرف الإدارية في الجزائر .

(2) — م. ت . 22 جانفي 1921 قضية الشركة التجارية لغرب إفريقيا ويتعلق الأمر بمرفق عام لنقل الأشخاص والبضائع بين ضفتي نهر في ساحل العاج ، حيث غرق أحد هذه القوارب المكون للمرفق وهو « ELOKA » وعلى متنه 18 شخصا وأربعة سيارات ، رفعت الشركة المالكة لإحدى هذه السيارات - وهي الشركة التجارية لغرب إفريقيا - دعوى تعويض و تطور النزاع حول الإختصاص الى محكمة التنازع ، فقررت إختصاص القضاء العادي لكون المرفق العام قد تنازل وباشر نشاطا محفوظا دستوريا للخواص ، ولذلك عليه أن يخضع لنفس القانون والقضاء الذي يخضع له الخواص .
— أنظر القرار والتعليق عليه لدى : مز لون وآخرون ، المرجع السابق ، ص 163 .

خضوع هذه المرافق للقانون الإداري فيما يتعلق بالنظام القانوني للمرافق العامة (1) .
وقد توسع هذا الإجتهاد جزئيا الى المرافق العامة الإجتماعية والمهنية (2) .

(1) — وهكذا يعود الإختصاص للقضاء الإداري في المسائل التالية المتعلقة بالتنظيم : إنشاء المصالح ، وإلغائها وتنظيم عملها مثلا الطعن ضد قرارات توسيع مجال نشاط المصلحة / م. د. 11 جوان 1958 وكذلك المنازعات المتعلقة بأموال هذه المرافق الخاضعة للقانون العام ، ومنازعات الأشغال المتعلقة بالأملاك والمعتبرة أشغالا عمومية ، ومنازعات اللوائح التنظيمية المتعلقة بتنظيم المرفق العام ذو الطبيعة التجارية والصناعية وتخضع للقضاء الإداري .
— (قرار مجلس الدولة بتاريخ 10 نوفمبر 1961) — وبالنسبة لمستخدمي هذه المرافق فالقاعدة أن منازعاتهم تخضع للقضاء العادي ولكن مع وجود استثناء يجعل منازعات المدير والمحاسب من إختصاص القضاء الإداري رغم أنهم ليسوا موظفين عموميين بنص المادة الأولىٰ من قانون الوظيف العموي ، ويبقىٰ تطبيق هذا الإستثناء ضيقا .
أما في مسائل تسيير المرافق العامة التجارية والصناعية فينبغي التمييز بين منازعات المرتفقين ومنازعات الغير ، حيث يعود الإختصاص للقضاء العادي بمنازعات المرتفقين LES USAGERS ، ومرتفقي المرافق العامة هم المستفيدون من خدماتها ولو أن للقاعدة إستثناءات ، فمثلا يجوز للمرتفق مخاصمة الإدارة أمام القضاء الإداري عن رفضها إرغام الملتزم بتسيير المرفق FAIRE FONCTIONNER LE SERVICE . بينما يتوزع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي فيما يخص منازعات الغير حسب الحالات وهكذا يعود الإختصاص للقضاء الإداري في المنازعات ذات الطابع التعاقدي مع الموردين عندما يكون العقد من عقود القانون العام (قرار مجلس الدولة بتاريخ 19 جانفي 1973) وفي المنازعات الناتجة عن الأضرار التي تصيب الغير من جراء الأشغال العامة (مثلا إنقطاع للغاز أو الماء بفعل ثقب في القناة الرئيسية) .
بينما يعود الإختصاص للقضاء العادي في المنازعات ذات الطابع التعاقدي مع الموردين عندما يكون العقد من عقود القانون الخاص ، المنازعات التي سببها المرفق العام التجاري والصناعي للغير خارج الأشغال العام (مثلا حادث تسببه حافلة بلديـــــــة) — (م . ت . 11 جويلية 1933) — .
(2) — وهكذا فإن منازعات الضمان الإجتماعي أخضعت بموجب نصوص خاصة لإختصاص هيئات مرتبطة بالقضاء العادي ، وعموما فإن المرافق العامة ذات الموضوع الإجتماعي ليست نوعا من المرافق القائمة بذاتها ، ومن ثم فإن منازعاتها تخضع حسب معايير الإختصاص تارة للقضاء العادي وتارة للقضاء الإداري . ويتحدد ذلك حسب طريقة تسيير المرفق ، فإذا كان التسيير « خاصا » غالبا ما ينعقد الإختصاص للقضاء العادي وإذا كان التسيير « عاما » غالبا ما ينعقد الإختصاص للقضاء الإداري .
أنظر في تفاصيل توزيع الإختصاص ، ومنازعات المرافق التجارية والصناعيه والإجتماعية G. PEISER ، المرجع السابق ، ص 51 - 66 .

إن هذه الإستثناءات تشكل في حقيقتها ما أصبح يعرف على مستوى الفقه بأزمة المرفق العام ، وهي الأزمة التي تتعمق بسبب غموض المفهوم نفسه وعدم وضوح تعريفه (1) ، وخاصة منذ أن اصبح التعريف العضوي (الهيئات) والتعريف الوظيفي (النشاط) غير مثلا ومن بفعل الإستثناءات المشار اليها سابقا .

4 — معيار التمييز بين التسيير العام والتسيير الخاص ·
GESTION PUBLIQUE ET GESTION PRIVEE

وهو معيار شبيه بمعيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير ، وقد طرح كبديل للمرفق العام (بسبب أزمته المشار اليها آنفا) ، وهكذا عاد بعض الفقهاء الى معيار « السلطة العامة » ولكن بشكل أكثر عصرنة . يكون الإختصاص وفقا لهذا المعيار للقضاء الإداري كلما كان النشاط مسيرا وفق قواعد القانون العام ، ويكون للقضاء العادي كلما كان مسيرا وفق قواعد القانون الخاص .

وهكذا وجد هذا المعيار مكانته بالنسبة لعقود الإدارة المبرمة وفقا للقانون الخاص (2) ، وبالنسبة لتسيير الدومين الخاص . بل واستمر هذا التمييز بين التسيير العام والتسيير الخاص حتى داخل المرافق العامة نفسها ، وهكذا وقع التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة التجارية والصناعية والإجتماعية ، بحيث أخضعت هذه الأخيرة في جزء كبير من منازعاتها للقضاء العادي لكونها مسيرة تسييرا مطابقا لتسيير النشاطات الخاصة التجارية والإجتماعية .

(1) — أنظر علىٰ سبيل المثال في عرض تعريف المرفق العام وإشكالاته ، كلا من :
— YADH BEN ACHOUR , DROIT ADMINISTRATIF , C. ER. P./ C. N. U. D. S. T. TUNIS , 1982 , P. 368 et S .
— JOEL CARBAJO , DROIT DES SERVICES PUBLIC , DALLOZ , PARIS , 1990 , P. 6 et S .
— محمد أمين بوسماح ، تعريب رحال بن أعمر ، رحال مولاي إدريس ، المرفق العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995 ، ص 32 وما بعدها .
(2) — م. د. 31 جويلية 1912 ، ويتعلق الأمر بعقد توريد البلاط ابرمته بلدية « ليل » مع شركة خاصة ، أين قرر مجلس الدولة « أن القضاء الإداري غير مختص بنظر عقد موضوعه توريد حسب قواعد شروط العقود المبرمة بين الخواص » .
أنظر الحكم والتعليق عليه لدى :
— M. LONG ET AUTRES, LES GRANDE ARRETS ... , OP. CIT , P. 111 .

إن هذا المعيار ليس كافيا ، ويشهد واقع الإجتهاد القضائي على ذلك ، فكثيرا ما كان القضاء يحدد الإختصاص بالرجوع الى معايير أخرى وليس بنوعية التسيير ، ولو أنه طبقه في حالات أخرى .

5 ـ المعيار الحديث (القانون الواجب التطبيق)

LA LOI APLIQUEE

إذا كان النزاع المطروح يثير قضية من قضايا القانون العام إنعقد الإختصاص للقضاء الإداري ، وإذا كان النزاع يثير مشكلة من مشاكل القانون الخاص إنعقد الإختصاص للقضاء العادي . ويمكن تحديد القانون الواجب التطبيق من خلال جملة من المسائل منها على الخصوص اشخاص النزاع وموضوع النزاع .

أ ـ أشخاص النزاع

إذا كان النزاع بين شخصين قانونين عاديين (أي من أشخاص القانون الخاص) إنعقد الإختصاص للقضاء العادي ، لأن العلاقات بين الخواص هي دائما قضايا يحكمها القانون الخاص كقاعدة عامة ، ولايجوز الخروج على القاعدة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك وقد اقر الإجتهاد إستثناءات على هذه القاعدة (مثلا قرار مجلس الدولة في قضية MONPEURT المشار اليها سابقا) . وكذلك في حالة تسيير المرفق العام عن طريق الإلتزام ، حيث يتمتع الشخص (الملتزم) ببعض إمتيازات القانون العام ، ولذلك تعتبر القرارات الصادرة عنه قرارات إدارية تخضع منازعاتها للقضاء الإداري (1) .

أما إذا كان النزاع بين شخص عام وشخص خاص ، فإن القضايا التي يثيرها يمكن أن تكون من قضايا القانون العام أو من قضايا القانون الخاص ، وبالتالي فالإختصاص قد ينعقد للقاضي الإداري وقد ينعقد للقاضي العادي حسب نوع القضية المثارة .

(1) ـ م. د. ف . 13 جانفي 1961 . و 31 جويلية 1968 .

ب ـ موضوع النزاع

وهو العامل الحاسم في تحديد القانون الواجب التطبيق ، ويتجلى ذلك من خلال التمييز بين التصرفات الإدارية المنعزلة وبين النشاطات الإدارية المستمرة .

الفقرة الأولى : النظام القانوني للتصرف الإداري المنعزل

في التصرفات الإدارية المنعزلة يبحث القاضي جملة القواعد التي تنظم هذا التصرف ، فإن كان التصرف يخضع لنظام من أنظمة القانون الخاص كان الإختصاص للقاضي العادي (مثلا عقد تجاري يبرمه شخص عام ضمن شروط عقود القانون الخاص) .

وإذا كان التصرف يخضع لنظام من أنظمة القانون العام كان الإختصاص للقاضي الإداري (مثلا تصرف من التصرفات المتعلقة بعلاقة السلطة الإدارية بموظفيها أو التصرفات التي تتعلق بصلاحيات الإدارة العامة ، كفرض الضرائب) .

الفقرة الثانية : النشاطات الإدارية المستمرة

مبدئيا النشاطات الإدارية المستمرة تشكل مرافق عامة تعود منازعاتها للقضاء الإداري ، لأن القانون الواجب التطبيق يتعلق بقضية من قضايا القانون العام (وهي سير وتنظيم المرافق العامة ، النظام القانوني له) ، غير أن هذه القاعدة تعرف عدة إستثناءات كما لاحظنا من قبل ، ذلك أن بعض هذه النشاطات تخضع للقضاء العادي في جزء كبير من منازعاتها ، إن الأمر يتعلق بالمرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي ، وبالمرافق العامة ذات الطابع الإجتماعي المشابهة لنشاط الخواص وكذلك عندما لايشكل النشاط منفعة عامة (مثلا تسيير الدومين الخاص) (1) .

والحقيقة أن معيار القانون الواجب التطبيق لايخلو كسابقيه من نقد ، ليس فقط لأنه من الصعوبة بمكان تحديد هذا القانون أحيانا ، ولكن أيضا لأنه في حالات كثيرة لايمكن معرفة القانون الواجب التطبيق إلا إذا تم تحديد جهة الإختصاص .

(1) ـ JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 425 - 426 .

وعموما ، فإننا نرى مع رأي البعض من الفقهاء (1) عدم كفاية معيار وحيد أنه لاينبغي التعويل على معيار واحد لتحديد الإختصاص ، بل يتعين الأخذ بجميع هذه المعايير مجتمعة أو منفردة ، وبالفعل فإن القضاء الإداري نفسه يأخذ بجميع هذه المعايير ، فأحيانا يكتفي بالمعيار العضوي (الشكلي) ، اذ كان في بداية الأمر يربط الإختصاص بوجود الإدارة العامة طرفا في النزاع وأحيانا أخرى يطبق المعايير الموضوعية المادية ، إذ يبحث موضوع النشاط من حيث مدى وجود مظاهر السلطة العامة ، المرفق العام .

الى جانب هذه المعايير القضائية ، فإن المشرع تدخل في حالات قليلة بالنص على إختصاص القضاء الإداري ببعض المسائل .

ثانيا : مجالات الإختصاص العائدة للقضاء الإداري بحكم التشريع

ولو أن إختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات الإدارة لايحتاج الى نص ، لأن الولاية العامة بنظر هذه المنازعات تنعقد للقاضي الإداري ، ولايسحب منه الإختصاص إلا إستثناء والإستثناء يحتاج دائما الى نص خاص وصريح .

من المجالات التي نص المشرع على إختصاص القضاء الإداري بهـــا - (للتأكيد وليس للتقرير) - ما يلي :

— المنازعات المتعلقة ببيوع الدومين (قانون 28 بليفيوز PLUVIOSE) العام الثامن للثورة .

— منازعات الضرائب المباشرة (قانون 05 فنتوز VENTOSE) العام الثاني عشر للثورة .

— المنازعات المتعلقة بالعقود التي ترخص بشغل الدومين العام أي إحتلاله (المرسوم بقانون الصادر في 17 جوان 1938) (2) .

---

(1) — من هؤلاء :
— G. PEISER , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF . OP. CIT , P. 49.

(2) — أنظر في عرض هذه النصوص كلا من :
— JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 425 - 426 .
— A. DE LAUBADERE (TRAITE ...) OP. CIT , P. 402 et S.

الفرع الثاني
مجالات الإختصاص العائدة للقضاء العادي
(أو الإستثناءات على معايير الإختصاص)

ويمكن تبويبها الى نوعين : مجالات تعود الى إختصاص القضاء العادي بحكم الإجتهاد القضائي ، ومجالات تعود الى القضاء العادي بحكم التشريع .

أولا : مجالات الإختصاص العائدة للقضاء العادي بحكم الإجتهاد القضائي

الى جانب المعايير القضائية العامة السابق عرضها ، هناك معايير قضائية خاصة تضع جملة من الإستثناءات على قواعد إختصاص القاضي الإداري ، باحالتها الإختصاص الى المحاكم العادية في قضايا تعتبر - بحسب معايير توزيع الإختصاص المشار اليها سابقا - من إختصاص القضاء الإداري . لقد أدت هذه المعايير الخاصة الى توسيع إختصاص القضاء العادي بمنازعات الإدارة العامة شيئا فشيئا بموجب الإستثناءات التي سنتها ، وبالتالي فإن عدة مجالات أصبحت من إختصاص القاضي العادي إستثناء من القاعدة العامة ، نعرض هذه المجالات فيما يلي :

1 ـ المنازعات المتعلقة بتسيير مرفق القضاء

فقد ميز الإجتهاد القضائي بالنسبة لمرفق القضاء العادي بين تنظيم المرفق وبين تسييره (ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT) ، فلا تخضع لإختصاص القضاء الإداري سوى المنازعات المتعلقة بتنظيم العدالة العادية بوصفها مرفقا عاما ، وهكذا فإن القرارات المتعلقة بإنشاء أو إلغاء المحاكم هي من إختصاص القضاء الإداري ، وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات المتعلقة بالسلك المهني للقضاة من تعيين وترقية ومرتب وتأديب .

وأخيرا فإن القرارات الصادرة كذلك عن المجلس الأعلى للقضاء بوصفه جهازا إداريا (وليس تأديبيا) تخضع للقضاء الإداري (1) .

---

(1) — م. د. 12 جويلية 1969 .

أما فيما يتعلق بسير الجهاز القضائي فيخضع لإختصاص المحاكم العادية . والمقصود بذلك كل الأعمال والقرارات المتعلقة بممارسة السلطة القضائية ، إن الأمر لايشمل فقط الأحكام القضائية التي تخضع لنظام ذاتي للرقابة ، بعيدا عن القضاء الإداري - (أي طرق الطعن) - بل ويمتد الى الأعمال التمهيدية السابقة على الحكم مثل التحقيق في الدعوى وإجراءات المتابعة والشكوى وأعمال الضبطية القضائية ، وكذلك الأعمال الولائية للقاضي ، وإجراءات التنفيذ وقرارات العفو ... الخ .

إن أساس عدم إختصاص القاضي الإداري بمنازعات تسيير مرفق القضاء العادي ، هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي لايسمح للقاضي الإداري بالتدخل في نشاط سلطة قضائية مستقلة (1) .

2 ـ المنازعات الناتجة عن المساس الخطير بالملكية الخاصة وبالحقوق الأساسية للأفراد

إن الأمر هنا يتعلق بمبدأ ثابت في النظام القضائي الفرنسي مفاده أن القاضي العادي هو حامي الحريات الأساسية والملكية الفردية (2) ، ولذلك فكلما كان هناك مساس إداري بحق من الحقوق الأساسية للأفراد أو حرياتهم كلما إنعقد الإختصاص للقضاء العادي ، وليس للقضاء الإداري ، لقد أصبح هذا الأمر تقييدا ثابتا في قواعد توزيع الإختصاص .

وينبع هذا المبدأ ويستخلص من جملة النصوص المتفرقة التي تسمح بتدخل القاضي كلما كان هناك مساس بالملكية الفردية (حالة نزع الملكية) (3) أو بالحريات

(1) ـ JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 423 .

(2) ـ المادة 66 من دستور فرنسا لسنة 1958 ، وتنص على أن « القضاء العادي هو حامي الحريات الفردية . ويضمن تطبيق المبدأ القائل بأنه لايجوز حجز أي شخص تعسفيا » .

ـ المادة 136 من قانون الإجراءات الجزائية كذلك ، وتنص على منع وقف وحبس الأشخاص تعسفيا ، وغيرها من النصوص المتعلقة بنزع الملكية .

(3) ـ ولو أن الإختصاص بالغاء قرارات نزع الملكية يبقى من إختصاص القضاء الإداري ولا يبقى للقضاء العادي سوى منازعات التعويض ، وحتى في هذه الأخيرة ، فإن الإختصاص يبقى للقاضي الإداري بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن التأخر في سير المرحلة الإدارية لنزع الملكية (م. د. 14 مارس 1975) .

الفردية - (قرارات قاضي التحقيق السالبة للحريات الفردية) . غير أن هذا المبدأ ليس مطلقا فقد حصره الإجتهاد القضائي في حالات محددة هي : الغصب ، والتعدي والإستيلاء ولو أن الإختصاص العادي في هذه الحالة الأخيرة ليس مطلقا فالقضاء الإداري يتقاسم مع القضاء العادي الإختصاص .

أ ـ نظرية الغصب LA THEORIE DE L'EMPRISE

الغصب هو كل قرارات وضع اليد وأخذ الحيازة التي تقوم بها الإدارة ويكون موضوعها الملكية العقارية الخاصة (مثلا إحتلال ملكية خاصة) (1) وحسب محكمة التنازع فإن الغصب يتحقق عندما تجرد الإدارة شخصا من ملكيته العقارية العقارية دون سند قانوني مقبول (2) .

وفقا لنظرية « الغصب » يكون من حق القاضي العادي الحكم بإصلاح الضرر ويستوي في ذلك ان يكون الغصب بناء على نص أو في غيابه ، ففي الحالتين يستحق المالك التعويض .

في حالة وجود نص وحصول الغصب خلافا لمقتضيات هذا النص ، فإن المالك يستحق التعويض ، وفي حالة عدم وجود نص يسمح بالغصب ، فإن قرار الغصب يعتبر بداهة غير مشروع ، وعدم المشروعية يستوجب بداهة التعويض .

لتطبيق نظرية الغصب لابد من توفر ثلاثة شروط هي : تجريد الفرد من ملكيته الخاصة ، وأن تكون هذه الملكية من الأملاك العقارية وليس المنقولة ، وأخيرا أن تكون العملية قد تمت بطريقة غير قانونية .

الشرط الأول : تجريد الشخص من الملكية

لابد القول بوجود حالة « غصب » من وجود حالة وضع يد على الملكية الخاصة (3) . وبالمقابل لاتكون هناك حالة « غصب » عندما تبقى الإدارة خارج الملكيــة

(1) ـ JEAN MARIE AUBY , ET ROBERT DUCOS - ADER , LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES , OP. CIT , P. 429 .

(2) ـ T.C. 17/03/1949 .

(3) ـ م. د . 13 نوفمبر 1953 . (المجموعة 493) .

ولا تدخلها ، وتلحق بها مساسا من الخارج دون وضع اليد عليها(1) .

وتكون هناك حالة « غصب » حتى عندما يكون التجريد من الملكية جزئيا أو مؤقتا (مثلا استيلاء غير قانوني على شقة لتهيئة مستودع للخبز) (2) . إن الإستيلاء - كما سنعرفه فيما بعد - إذا تم بطريقة غير قانونية وانصب على عقار يشكل إذن حالة من حالات الغصب .

الشرط الثاني : أن يكون موضوع التجريد ملكية عقارية أو حق عيني عقاري (3)

إن المساس بالأموال المنقولة لايشكل « غصبا » . إن السبب في هذا التمييز هو المبادئ الدستورية والتاريخية التي تقدس الملكية العقارية في فرنسا ، وتميزها عن الملكية المنقولة ، وللتمييز بين المنقولات والعقارات يلجأ القاضي دائما الى المادة 516 من القانون المدني الفرنسي المتعلقة بتقسيم الأموال.

كلما كان التجريد متعلقا بأموال منقولة كلما بقي الإختصاص للقضاء الإداري وفي الحالة التي يكون فيها قرار التجريد متعلقا بأموال عقارية ومنقولة في آن واحد فإن الإختصاص يعود للقضاء العادي والإداري معا . حيث يفصل كل منهما في الجزء الخاص به - (الإداري فيما يتعلق بالمنقولات ، والعادي فيما يتعلق بالعقارات) - (4) . وعندما يتضمن التجريد جانبا غالبا (عقاريا أو منقولا) فإن الجهة المختصة هي التي يتبعها هذا الجانب الغالب (5) .

الشرط الثالث : أن يكون التجريد غير قانوني IRREGULIERE

لقد اشارت الى هذا الشرط محكمة التنازع (6) ، وأكده مجلس الدولة (7)

(1) _ م. ت . 24 ديسمبر 1904 . (المجموعة 888) .
(2) _ م. د . 19 نوفمبر 1969 . (// // 512) .
(3) _ م. ت . 04 جويلية 1934 . (سيراي 1935 . 3 . 97) .
(4) _ م. د . 30 جويلية 1949 . (المجموعة 411) .
(5) _ م. ت . 26 جويلية 1950 . (المجموعة 649) .
(6) _ 01 فيفري 1951 . (المجموعة 627) .
(7) _ 15 فيفري 1961 . (دالوز 1961 . 661) .

وبالمقابل عندما تجرد الإدارة شخصا من أملاكه بموجب سند قانوني فإن الإختصاص - في غياب نص خاص - يبقى للقضاء الإداري .

إن دور القاضي العادي هنا محدود ، فهو لايستطيع فحص الطابع غير القانوني لقرار التجريد . فالمحاكم العادية لاتقرر عدم قانونية (عدم شرعية) عملية التجريد إلا إذا كان قرار التجريد قد ألغي من قبل المحاكم الإدارية . أو إذا كانت هذه الأخيرة قد أحيل عليها الدفع بعدم المشروعية من قبل المحاكم العادية وأعلنت عدم مشروعيته (1). ولا تشذ عن هذه القاعدة سوى حالة وجود لامشروعية صارخة وبديهية (2) . أي في الحالة التي يشكل فيها قرار التجريد (الغصب) ، تعديا . فالقاضي العادي يعتمد على هذا الوصف الأخير - (التعدي) - دون إحالة الأمر على القاضي الإداري لفحص عدم المشروعية (3).

وعموما فإن صلاحيات القاضي العادي في مجال الغصب محدودة بتقدير التعويض المستحق دون أية صلاحيات أخرى . فليس له حق توجيه أوامر للإدارة مثلا بالخروج من العقار ، أو الغاء قرار الغصب .

ب ـ نظرية التعدي LA THEORIE DE LA VOIE DE FAIT

التعدي هو تصرف مادي يصدر عن الإدارة ومشوب بلا مشروعية صارخة ويشكل مساسا بالملكية الخاصة أو بحقوق اساسية للأفراد (4)(5). إن أهم شروط القول بوجود تعدي هو إتسام التصرف بلا مشروعية صارخة (LA GRAVITE DE L'IRREGULARITE) ، أما الشرط الثاني فهو مساس هذا العمل المادي بحق من الحقوق الفردية .

(1) ـ شارل دباش ، المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 347 .
(2) ـ م . ت . 02 فيفري 1950 (المجموعة 651) .
(3) ـ م . ت . 05 فيفري 1950 (// // 662) .
(4) _ LANGAVANT , ET M. CH. ROUAULT , OP. CIT , P. 74 et S.
_ J.M. MARIE AUBY ET R. DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 429.
(5) _ CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT , P. 348.

الشرط الأول : اللامشروعية الصارخة

يمكن أن تتجسد هذه اللامشروعية الصارخة سواء في التصرف القانوني - (القرار أو العقد غير المشروع) - الذي تنفذه الإدارة ماديا . أما إذا لم يتبع التصرف القانوني بتنفيذ مادي فلا يمكن القول بوجود تعدي . غير أن وجود تهديد محدد بالتنفيذ يؤدي الى نظرية التعدي حتى إذا لم ينفذ هذا التهديد (م. ت. 18 ديسمبر 1947) .

كما يمكن أن تتجسد هذه اللامشروعية في التصرف المادي المتخذ لتنفيذ التصرف القانوني ، كما هو الحال عندما تقوم الإدارة بالعمل المادي دون إتخاذ التصرف القانوني المسبق واللازم لهذا العمل المادي أو عندما تقوم بعمل مادي غير مطابق مع التصرف القانوني نفسه ، أو عندما تقوم الإدارة بالتنفيذ الجبري في حالات يمنع القانوني فيها اللجوء اليه .

يمكن أن يكون العمل المادي للإدارة غير مشروع ليس فقط بالمقارنة مع التصرف القانوني -(فقد لايكون هذا الأخير لازما ولا يؤسس عليه العمل المادي)- وإنما أيضا بالمقارنة مع القانون بالمعنى الواسع ، فمخالفة التصرف المادي للقانون يشكل تعديا وهذه الحالة هي الأصل في وجود التعدي .

ونظرا لخطورة التعدي ، فقد أجاز القضاء طلب إلغاء التصرف القانوني (القرار مثلا) الذي تأسس عليه العمل المادي سواء أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي (1) - (والأصل لولا حالة التعدي أن إلغاء القرار ليس من إختصاص القضاء العادي) - بينما لايكون الإختصاص بتقدير التعويض الناتج عن التعدي إلا للمحاكم العادية دون المحاكم الإدارية ، ولو أن القضاء الإداري بدأ يعدل حديثا عن هذه القاعدة فقد صرح باختصاصه مثلا بمنح التعويض في قضية تتعلق بحجز جرائد ذات طابع تعددي (م. د. 04 نوفمبر 1966 وزير الداخلية ضد جريدة TEMOIGNAGE CHRETIEN) . إن هذا التراجع بالنسبة للإختصاص يظهر كذلك على مستوى آخر ، فقد اصبح القضاء الإداري يقبل باختصاصه في حالة التعدي الناتج عن اللامشروعية الخطيرة (الصارخة) بعدما كان لايقبل سوى بنظر اللامشروعية

(1) — محكمة التنازع 27 جوان 1968 .

البسيطة ، وهكذا في الحالة الأولى اصبح يصرح بالغاء القرار المنفذ وانعدامه وكأنه لم يكن (م. ت. 27 جانفي 1966 قضية (GUIGON)).

إن بعض الأحكام الحديثة تذهب في إتجاه تقاسم الإختصاص في حالة التعدي بين القضائين الإداري والعادي . وهكذا فإن محكمة النقض قررت في حكمين صادرين عنها في نفس اليوم أن عدم تجديد جواز السفر أو سحبه لأسباب ضريبية يشكل تعديا (نقض 28 نوفمبر 1984) ولايشكل تعديا عندما يكون السحب نتيجة لعقوبة جزائية (م. ت. 12 جانفي 1987) . وكذلك فقد قبل مجلس الدولة إختصاصه بالرقابة لأول مرة على رفض تسليم جولزات السفر ، بحيث رفض في حالة توافر نظرية التعدي الإحالة على القضاء العادي مصرحا بإلغاء وبعدم مشروعية قرار الرفض (م. د. 08 أفريل 1987 قضية PELTIER) (1) ، لقد طالب نتيجة لهذه التطورات بعض الفقهاء ومفوضي الحكومة بالغاء نظرية التعدي (2) .

الشرط الثاني : المساس بالحقوق الفردية

ويتعلق الأمر بالمساس بالحريات الطبيعية للأفراد ، حرية الصحافة ، حرية العبادة ، حرمة وسرية المراسلات . وحقوق الملكية الفردية العقارية والمنقولة على السواء .

للقاضي العادي هنا صلاحيات واسعة ، إذ يستطيع تقرير ما إذا كان هناك تعدي ؟ وفي حالة التأكد منه يقدر التعويضات اللازمة ، وكذلك يستطيع أن يأمر الإدارة بوقف التعدي او بإرجاع الأملاك المحجوزة أو وقف الأشغال أو إخلاء العقار المحتل أو تهديم ما تم بناؤه . أن تمنع القاضي سلطة الأوامر هذه يأتي إستثناءا من المبدأ العام ألا وهو عدم جواز توجيه القاضي (الإداري) في فرنسا توجيه أوامر إلى الإدارة بسبب مبدأ الفصل بين السلطة الإدارية والقضائية وإستقلال كل منهما على الأخرى . غير أنه بسبب خطورة « التعدي » أباح الإجتهاد هذه السلطات للقاضي (العادي) بل وأباح له حتى سلطة توجيه أوامر مسبقة . فأجاز الإجتهاد إنذار الإدارة بعدم التعدي وبمنعها مسبقا من اللجوء الى التنفيذ المادي غير القانوني (3) .

(1) — أورد هذه الأحكام PEISER ، المرجع السابق ، ص 75 .
(2) — نفس المرجع ، نفس الصفحة .
(3) — J.M. AUBY ET R.DUCOS - ADER , OP. CIT , P. 430.

إننا لاننفهم سبب عدم تمديد هذه الصلاحيات الواسعة للقاضي العادي الى نظرية الغصب رغم أن الأمر في الحالتين يتعلق بحماية الحريات والحقوق الفرديـــة (أي أن الحكمة واحدة) .

جـ ـ نظرية الإستيلاء LA REQUISITION

الإستيلاء هو إجراء جبري يسمح للإدارة بالحصول على الأموال المنقولة وكذلك التمتع بالأموال العقارية (1) .

إن أقدم صورة للإستيلاء هي الإستيلاء العسكري (LA REQUISITION MILITAIRE) الذي ظهر - في فرنسا - بموجب قانون 03 جويلية 1877 ، ويسمح للجيش بالإستيلاء في فترة الحرب على أموال الغير ، ثم تطور مفهوم الإستيلاء نحو نظام الإستيلاء المدني (LA REQUISITION CIVILE) وذلك بموجب قانون 11 جويلية 1938 المتمم بالأمر رقم 59-63 بتاريخ 6 جانفي 1959 (2).

لقد جعلت هذه النصوص موضوع الإستيلاء المدني عاما يشمل العقارات والمنقولات على السواء ويأخذ شكل قرار إداري ، ويمكن بالنظر الى موضوعه حصر الإستيلاء في أربعة أنواع هي :

أ ـ الإستيلاء على الأموال
LA REQUISITION DE BIENS

يمكن أن ينصب على المنقولات بهدف تملكها أو بهدف إستعمالها فقط أو على العقارات ولكن لايكون في هذه الحالة سوى بهدف إستعمالها دون تملكها.

(1) ـ PHILIPPE GEORGES , DROIT PUBLIC . 7eme. ED. SEREY , PARIS , 1989 , P. 431.

(2) ـ أنظر هذه النصوص في :

ـ CODE ADMINISTRATIF 23eme ED. DALLOZ , PARIS 1994 , P. 1505.

ب ـ تسخير الأشخاص والخدمات الشخصية
LA REQUISITION DE PERSONNES ET DE SERVICES PERSONNELS

يمكن أن يكون التسخير جماعيا أو فرديا . ويمكن أن يكون التسخير الموجه للأشخاص (1) أو للمؤسسات (ENTREPRISES) مجرد « تسخير للخدمات » ويتمثل تسخير الخدمات هذا في إلزام الشخص أو المؤسسة بتنفيذ الخدمات المطلوبة بوسائلها الخاصة مع إحتفاظها بالنشاط المهني (المادة 2 من أمر 06 جانفي 1959) .

جـ ـ تسخير المؤسسات
LA REQUISITION D'ENTREPRISES

ويشمل الوسائل المادية للمشروع وعماله ومحلاته ولكونه نوع من الإستيلاء المؤقت فهو يتعلق بالإستيلاء فقط .

د ـ الإستيلاء على العقارات

يفرق الفقه بين الإستيلاء المؤقت الذي ينتهي بانتهاء مدة محددة ، ويتعلق بالإستيلاء فقط . وبين الإستيلاء على العقارات تمهيدا لنزع ملكيتها من أجل المنفعة العمومية ، الذي تلجأ اليه الإدارة بسبب الحاجة الملحة للعقارات التي لاتسمح بانتظار إتمام إجراءات نزع الملكية (2) .

أما من حيث الإختصاص ، فإن منازعات الإستيلاء تتوزع في فرنسا بين القضاء العادي والقضاء الإداري على النحو التالي :

(1) ـ A. DE LANBADERE , J.C. VENEZA , ET YVES GANDMET , TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF , T2, 9 eme ED. L.G.D.J , PARIS , 1992 , P. 380 .

(2) ـ أنظر في هذا التمييز على سبيل المثال :

ـ محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، مطبعة أخوان مورافتلي ، القاهرة 1984 - 1985 ، ص 459 .

ـ عبدالعزيز السيد الجوهري ، محاضرات في الأموال العامة ، د. م. ج. الجزائر ، 1983 ، ص 61 .

— فيما يخص منازعات المشروعية ، فإن قرار الإستيلاء هو إداري ، ومن ثمة فإن الرقابة عليه تكون من إختصاص القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء . غير أن قرار الإستيلاء قد يكون مشوبا بلا مشروعية صارخة فيتحول الى « تعدي » ومنازعات التعدي هي من إختصاص القضاء العادي في فرنسا كما بيناه قبل قليل .

— فيما يتعلق بمنازعات التعويض ، فإن القاضي المختص مبدئيا هو القاضي الإداري ، غير أن القاضي العادي كثيرا ما يصبح مختصا بنظر النزاع سواء في حالة الإستيلاء على المشروع حيث ينص القانون صراحة على هذا الإختصاص - (قانون 11 جويلية 1938 وأمر 7 جانفي 1959) (1) . أو في حالة الإستيلاء غير القانوني حيث تطبق نظرية التعدي . أو نظرية الغصب عندما ينصب هذا الإستيلاء غير القانوني - (غير المشروع) - على عقار .

3 ـ الدفع بالتفسير وبعدم المشروعية

لقد أقر الإجتهاد القضائي من حيث المبدأ إختصاص المحاكم العادية بفحص الدفوع المثارة أمامها حول « مدلول » قرار إداري أو مدى مشروعيته . إن الأمر يتعلق هنا بدفع وليس بدعوى . فهذه الأخيرة تبقى من إختصاص المحاكم الإدارية . وحتى في حالة الدفع فالمفروض أن الإختصاص حسب قواعد الإختصاص يعود للقضاء الإداري ، لأن الأمر يتعلق بقضية من قضايا القانون العام (المعيار الحديث) ، ولكن لأسباب عملية تتعلق بالسرعة وتسهيل التقاضي ، فإن القاضي العادي يفصل في الدفع بدل أن يؤجل النظر في الدعوى ويصرف الأطراف الى القاضي الإداري للنظر في القضية العارضة (تفسير القرار أو تقدير مدى مشروعيته) ، هذا من زاوية الإعتبارات القانونية ، فالمبدأ المعروف هو أن قاضي الدعوى هو دائما قاضي الدفع (LE JUGE DE L'ACTION ET JUGE DE L'EXCEPTION) ، وكذلك مبدأ آخر في المجال الجزائي مفاده أنه « للقاضي الجزائي فحص جميع عناصر القانون والوقائع التي تؤثر على إدانه المتهم » .

(1) ـ أما في غياب نص محدد للإختصاص فإن الإختصاص يعود للقاضي الإداري ، كما هو الحال مثلا في نص المادة 131 من القسم التشريعي من قانون البلدية المتعلقة بالإستيلاء المصرح به من قبل رئيس البلدية .

إن هذه الإعتبارات هي التي دفعت القضاء الى تكريس مجموعة من الحلول في إتجاه تأكيد إختصاص القاضي العادي ، ولكن ليس بصفة مطلقة ، ونوضح ذلك فيما يلي :

أ ـ بالنسبة للدفع بتفسير القرارات الإدارية

يميز الإجتهاد القضائي بين اللوائح وبين القرارات الفردية ، ولايقرر إختصاص القاضي العادي سوى بالنسبة للقرارات التنظيمية ، بينما يقرر وقف النظر في القضية بالنسبة للقرارات الفردية الى غاية فصل القاضي الإداري في الدفع .

ب ـ بالنسبة للدفع بعدم المشروعية

أمام المحاكم العادية يميز الإجتهاد بين المحاكم الجزائية والمحاكم المدنية .

الفقرة الأولى : فيما يخص المحاكم الجزائـية

إنطلاقا من المبدأ المذكور أعلاه أجاز الإجتهاد للقاضي الجزائي تقدير مدى مشروعية اللائحة التي كانت أساسا للمتابعة الجزائية أو التي استعملت كوسيلة للدفاع ودرء التهمة (1) ، كما هو الحال في المادة 15/26 من قانون العقوبات الفرنسي ، حيث تسمح للقاضي الجزائي بتقدير مدى مشروعية لائحة الضبط الإداري المتابع من أجلها المتهم (2) .

وهنا أيضا يميز الإجتهاد القضائي بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية ولايمنح الإختصاص للقاضي العادي بتقدير مدى مشروعية هذه الأخيرة إلا إذا وجد نص صريح يبيح ذلك ، ولو أن الغرفة الجنائية لدى محكمة النقض أجازت ذلك في حالة المتابعة الجزائية بسبب مخالفة قرار إداري (3) .

(1) ـ م. ت. 05 جويلية 1951 قضية : AVRANCHE ET DESMARST .
(2) ـ تقابلها في التشريع الجزائري المادة 459 ق. ع ، كما سنبينه في الباب الثاني من هذه الكتاب .
(3) ـ قرار 21 ديسمبر 1961 ، دالوز ، 1969 . 171 .

أما فيما يخص المحاكم المدنية ، فالمبدأ هو عدم إختصاصها بتقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية ، ولو أن هذا المبدأ يعرف بعض الإستثناءات منها :

— الحالة التي يكون فيها القاضي المدني مختصا بالنزاع الإداري في إطار الإستثناءات على قواعد الإختصاص (مثلا منازعات الضرائب غير المباشرة) .
— إمكانية التصريح من قبل القاضي المدني بانعدام القرار الإداري .
— إمكانية تقدير القاضي المدني مدى مشروعية القرارات التي تتضمن مساسا خطيرا بحرمة المسكن الفردي وبالحريات الفردية وبحق الملكية (1) .

إن التمييز الذي سنه القضاء بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية بصدد التفسير يبدو بدون مبرر وغير مفهوم ، وكذلك فإن التمييز بين المحاكم الجزائية والمحاكم المدنية بصدد تقدير المشروعية وقصرها على الأولى فقط دون الثانية يبدو هو الآخر بدون مبرر وغير مفهوم . إن مصلحة المتقاضين وسرعة التقاضي تفرض إلغاء هذا التمييز ومنح المحاكم المدنية على غرار المحاكم الجزائية الإختصاص بنظر الدفوع المتعلقة بعدم المشروعية ، وكذلك إلغاء التمييز بين القرارات التنظيمية والفردية ، بصدد الدفوع الخاصة بتفسير القرارات ومنح الإختصاص بالنوعين للمحاكم العادية .

4 — منازعات الدومين الخاص
LE CONTENTIEUX DU DOMAINE PRIVE

يفرق الإجتهاد في فرنسا بين الدومين الخاص والدومين العام، فالأول يخضع في تسييره لقواعد الحماية المقررة للمال العام - (عدم جواز التصرف فيه ، واكتسابه بالتقادم والحجز عليه) - والثاني لايتمتع بهذه الحماية ، ويخضع لقواعد القانون الخاص (2) .

(1) — نقض مدني 15 جانفي 1975 ، دالوز ، 1975 . 671 .
(2) — محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، المرجع السابق ، ص 434 .
— محمد فاروق عبدالمجيد ، المركز القانوني للمال العام (دراسة مقارنة) د. م. ج. الجزائر ، 1984 ، ص 11 ومابعدها .

لقد إنعكس هذا التمييز كذلك على مستوى الإختصاص ، فبينما تخضع منازعات الدومين العام للقضاء الإداري ، تخضع منازعات الدومين الخاص كقاعدة عامة للقضاء العادي ، مع بعض الإستثناءات المتعلقة باختصاص المحاكم الإدارية (1) .

القاعدة العامة هي إختصاص المحاكم العادية ، فالقاعدة هي أن النظام القانوني للدومين الخاص هو نظام القانون الخاص وأن منازعات الدومين الخاص هي من إختصاص القضاء العادي سواء تعلق الأمر بمنازعات القضاء الكامل أو بمنازعات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بتنظيم الدومين الخاص أو تسييره أو حفظه ولكن القرارات الفردية فقط دون القرارات التنظيمية . إن هذه الأخيرة تبقى خاضعة لإختصاص القضاء الإداري . وحتى عندما يتضمن النظام القانوني للدومين الخاص إجراءات غير مألوفة في القانون الخاص ، (كالتقادم المكسب مثلا) فإن ذلك لايمنع من تطبيق قاعدة إختصاص القضاء المدني بالنزاع .

الإستثناء هو إختصاص القضاء الإداري ، على سبيل الإستثناء قد تختص المحاكم الإدارية بمنازعات الدومين الخاص التالي :
أ — دعاوى إلغاء القرارات التنظيمية المتعلقة بالدومين الخاص .
ب — الدعاوى المتعلقة بالقرارات المنفصلة عن تسيير الدومين الخاص مثلما هو الحال في قرار إمضاء عقد تملك عقار ، وقرار الترخيص بالحد المقبول لقطع الخشب في غابة من غابات الدومين الخاص للدولة، وقرار إنهاء عقد ايجار حقوق الصيد في غابات بلدية (2) .
جـ — منازعات المرافق العامة التي تعمل في الدومين الخاص ، تعود للقضاء الإداري إذا توافرت الشروط العادية للإختصاص .
د — منازعات الأشغال العامة عندما يرتبط النزاع بأشغال عامة تنفذ على ملحقات دومين خاص .
هـ — منازعات بيع عقارات الدولة وتعود لإختصاص القضاء الإداري بنص تشريع هذه المادة ، وهو قانون 28 بليفيوز PLUVIOSE العام الثامن .

(1) — أنظر في عرض ذلك :
— PHILIPPE GEORGES , OP. CIT , P. 421 .
(2) — A. DELAUBADERE , J.C. VENEZIA , YVES GAUDMET , TRAITE ... OP. CIT , P. 314 .

منازعات العقود المتعلقة بالدومين الخاص ، حيث تعتبر هذه العقود من عقود القانون الخاص ومن ثمة فالقضاء العادي هو المختص بنظرها (مثلا عقد التنازل عن قطعة أرض) . إن الإجتهاد القديم الذي كان يرى أن هذه العقود هي عقود مدنية بسبب موضوعها ، قد تم التراجع عنه في الإجتهاد الحديث الذي أصبح يعتبرها عقودا إدارية في الحالة التي تتضمن من حيث موضوعها شروطا غير مألوفة في القانون الخاص .

ثانيا : المجالات العائدة لإختصاص القضاء العادي بحكم التشريع

الى جانب الإستثناءات التي أقرها الإجتهاد القضائي خروجا على قواعد توزيع الإختصاص والتي أتينا عليها ، هناك إستثناءات تشريعية ، أين أقر المشرع صراحة إختصاص المحاكم المدنية ببعض المنازعات الإدارية نذكر منها :

1 — المنازعات المتعلقة بحالة الأشخاص (الحالة المدنية للأشخاص ، الزواج ، النسب ، الإسم ، الموطن ... الخ) ، حيث جعل المشرع المنازعات المتعلقة بها من إختصاص المحاكم المدنية (المادة 326 من القانون المدني الفرنسي).

2 — منازعات الضرائب غير المباشرة ، وتعود لإختصاص المحاكم المدنية وفقا لقوانين 7 و 11 سبتمبر 1790 ، وكذلك قانون المحاكم الإدارية الحالي والتي تضم كذلك المنازعات المتعلقة بحقوق التسجيل وكذلك ، منازعات حقوق الجمارك .

إن معيار الإختصاص الإداري هنا متوافر ، غير أنه استثناءا من القاعدة فضل المشرع جعل الإختصاص للقضاء العادي ، غير أننا لانفهم سبب إحالة منازعات لها طابع علم واضح مثل منازعات الحالة المدنية والضرائب والجمارك ... الخ . على القضاء العادي . إن المعيار الحديث هنا متوافر فهذه المنازعات تثير قضايا تابعة للقانون العام بعضها تظهر فيها السلطة العامة في أجلى صورها (الضرائب مثلا) ومع ذلك جعلها المشرع الفرنسي من إختصاص المحاكم المدنية . إن ما يدعو الى الدهشة هو أن الموضوع الواحد يوزع بين القضاء الإداري والقضاء العادي (مثلا الضرائب المباشرة تعود لإختصاص القضاء الإداري ، بينما تعود الضرائب غير

المباشرة لإختصاص القضاء العادي) . إن تجزئة الموضوع الواحد وتوزيعه على أكثر من جهة إختصاص لايخدم سهولة التقاضي ، ويعقد الأمور للمتقاضين ، أليس من المفيد الحفاظ على وحدة الموضوع الواحد وجعله من إختصاص جهة واحدة ؟ إن هذا الإتجاه سنلحظه في النظام القضائي الجزائري الذي يكرس دائما وحدة الموضوع ووحدة الإختصاص . مثلا منازعات الضرائب بنوعيها أو نزع الملكية (إلغاء وتعويضا) يجعله من إختصاص الغرف الإدارية (1) .

3 — منازعات الضمان الإجتماعي ، وتختص بها المحاكم العادية . إن هذا الإستثناء ينسجم الى حد كبير مع معيار التمييز بين التسيير العادي والتسيير العام . فمرفق الضمان الإجتماعي كبقية المرافق العامة ذات الطابع الإجتماعي تسير في فرنسا بطريقة مشابهة للمشروعات الخاصة .

4 — في منازعات المسؤولية الإدارية ، فإن نصوصا مختلفة أحالت الإختصاص على المحاكم العادية من هذه النصوص :

— قانون 04 جوان 1859 وقانون 12 جويلية 1905 ، وكذلك قانون البريد والبرق ، فقد جعلت الإختصاص في مجال مسؤولية الدولة في مواد البريد يؤول الى المحاكم العادية .

— قانون 05 أفريل 1937 في مجال مسؤولية الدولة التي تحل محل مسؤولية المعلمين عن الأضرار التي يسببها أو يتعرض لها تلاميذ هم (مسؤولية متولي الرقابة).

— قانون 31 ديسمبر 1957 في مجال المسؤولية عن حوادث السيارات الإدارية .

— قانون 17 جويلية 1970 في مجال المسؤولية عن الحبس الإحتياطي .

— قانون 05 جويلية 1972 في مجال المسؤولية عن العمل المعيب لمرفق القضاء العادي .

— قانون 03 جوان 1977 و 02 فيفري 1981 ، وقانون 08 جويلية 1983 في مجال المسؤولية عن الأ ضرار الجسمانية الناتجة عن مخالفة .

— قانون 03 جويلية 1877 في مجال الأضرار الناتجة عن تمركز القوات الحكومية LA STATIONNEMENT DES TROUPES .

(1) — أنظر الباب الثاني من هذه المحاضرات .

لهذه الأنواع من المسؤولية اساس في المسؤولية المدنية ، ولذلك فضل المشرع إحالتها على القضاء العادي لتشابه الموضوع أو لأن الدولة لاتظهر كسلطة عامة ، ولو أن حجر الزاوية في ظهور واستقلال القانون الإداري هو قانون المسؤولية منذ قرار بلانكوا في 08 فيفري 1873 المتعلق بالمسؤولية عن السيارات الإدارية . لقد أعلن هذا القرار : « أن مسؤولية الدولة لها قواعدها الخاصة والمتميزة . وأن نصوص القانون المدني المتعلقة بالمسؤولية لاتطبق على مسؤولية الدولة ، وبالتالي فإن الإختصاص يعود للقضاء الإداري » (1) . إن أول مجال إذن أعلن فيه إختصاص القضاء الإداري يصبح فيما بعد من إختصاص القضاء العادي .

5 — المنازعات المتعلقة ببراءة الإختراع ، حيث جعلت المادة 34 من قانون 05 جويلية 1884 الإختصاص للقضاء العادي . ولكن هذا الإستثناء ضيق جدا ، إذ تبقى من إختصاص القضاء الإداري كل الدعاوى الموجهة ضد القرارات الإدارية المتضمنة رفض منح أو تمديد براءة الإختراع من جهة ، ومن جهة أخرى فإن إيداع علامات الصنع لايشملها هذا القانون ، وهي خاضعة لقانون 31 ديسمبر 1964 الذي لايتضمن استثناءات الإختصاص .

6 — المنازعات في مجال الطاقة ، حيث منح قانون 30 أكتوبر 1968 الإختصاص للمحاكم العادية في كل ما يتعلق بالمطالبات الناتجة عن أضرار الطاقة النووية . وكذلك فعل قانون 15 جوان 1906 بالنسبة للأضرار الناتجة عن تنصيب المنشآت الكهربائية .

7 — المنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة CONSEIL DE LA CONCURENCE ، حيث نص قانون 06 جويلية 1987 على إختصاص محكمة إستئناف باريس بها .

إن أهم ما يلاحظ ونحن ننهي عرض مسألة توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في فرنسا هو توسع مجال إختصاص القضاء العادي شيئــا

(1) — أنظر قرار بلانكو لدى :
— M.LONG ET AUTRES , LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE , OP. CIT , P. 5.

فشيئا ليس فقط بحكم الإجتهاد ولكن أيضا بحكم هذه النصوص الكثيرة والتي تصدر من حين لآخر وبعضها حديث جدا مما يدل على إستمرار وتصاعد تدعيم إختصاص القضاء العادي بالمنازعات الإدارية الى درجة أنها أصبحت ذات أهمية بالغة تعقدت معها مسألة الإختصاص مما يؤدي الى القول بأن النظام المزدوج في فرنسا يحمل في طياته مساوئ لاتقل عن مزاياه : ففيما يتعلق بالإختصاص ، إن النظام بقدر ما يضمن تخصيص القضاة وبالتالي قدرتهم على تحقيق عدالة عالية المستوى بقدر ما يؤدي الى اشكالات كثيرة ومعقدة على مستوى تحديد جهة الإختصاص الى درجة أن القضاء والفقه لم ينجحا في إرساء معيار جامع مانع . وهو ما يؤدي في الكثير من الأحيان الى صعوبة معرفة اي القضائين مختص (الإداري أم العادي) ؟ .

إن المتقاضين هم الذ ين يتحملون مشاكل الإختصاص هذه عندما يخطئون في توجيه دعاواهم الى جهة غير مختصة ، مما يكلفهم أعباء إضافية . ولحل إشكالات الإختصاص هذه يتوفر النظام في فرنسا على آلية لحل مسائل تنازع الإختصاص من قبل محكمة التنازع .

الفرع الثالث
وسائل حل إشكالات الإختصاص

نتولى في هذا الفرع عرض حالات التنازع المعروفة في نظام القضاء المزدوج بفرنسا أولا وثانيا محكمة التنازع والإجراءات أمامها باعتبارها الهيئة المختصة بالفصل في حالات التنازع .

أولا : حالات التنازع (1)

يترتب على مخالفة قواعد الإختصاص السابق عرضها عدة جزاءات منها : الحكم بعدم الإختصاص النوعي من قبل الجهة القضائية التي رفع النزاع أمامها خطــأ

(1) — CHARLES DEBBASCH , INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT P. 369 et S.
— J.M. AUBY ET R. DUCOS - ADER , OP. CIT . P. 435 et S.
— BERNARD PACTEAU , OP. CIT , P. 101 et S .

وعندما تصدر كلا الجهتين القضائيتين (الإدارية والعادية) حكمها بعدم الإختصاص نكون أمام حالة التنازع السلبي ، اما عندما تتمسك كل من الجهتين إختصاصها فنكون أمام حالة التنازع الإيجابي .

لقد كان إختصاص محكمة التنازع يقتصر في البداية على هاتين الحالتين الخاصتين بالإجراءات فقط دون الموضوع ، غير أنه منذ 1932 أصبح من إختصاص المحكمة التصدي لحالة تتعلق بالموضوع ، وهي حالة تناقض القرارات ، وأضيفت حالة إجرائية ثالثة سنة 1960 وهي حالة التنازع على أساس الإحالة .

1 ـ التنازع الإيجابي
LE CONFLIT POSITIF D'ATTRIBUTION

يكون هناك تنازع إيجابي عندما تعترض الإدارة (وهو الوالي المعني)على جهة قضائية عادية نظر نزاع ترى أنه يعود للقضاء الإداري ، ومن حيث الإجراءات ، فإن الوالي المختص إقليميا - (أي الذي تقع بدائرته المحكمة المرفوع أمامها النزاع) - هو الذي يقوم بإثارة التنازع وذلك إبتدا من تسجيل عريضة إفتتاح الدعوى الى ما قبل صدور الحكم .

وتتم إثارة التنازع بواسطة مذكرة مكتوبة يطلب فيها الوالي من المحكمة التصريح بعدم إختصاصها ، على المحكمة أن تفصل في الطلب خلال خمسة عشرة يوما . فإذا رفضت الطلب وتمسك الوالي بطلبه أصدر قرار التنازع ARRET DE CONFLET ، ويؤدي قرارا التنازع الى وقف السير في القضية من جهة . ومن جهة أخرى يؤدي الى رفع التنازع أمام محكمة التنازع ، وعلى هذه الأخيرة أن تفصل في التنازع خلال ثلاثة أشهر من رفع الأمر اليها . فإذا أكدت إختصاص المحكمة العادية إستؤنفت إجراءات سير الدعوى أمامها ، وإذا صرحت بعدم إختصاصها . تخلت نهائيا عن نظر القضية وتعين على المدعي رفع دعوى جديدة أمام جهة القضاء الإداري المختصة . كما يجوز لمحكمة التنازع أن تلغي قرار التنازع إذا كان معيبا بعيوب الشكل . وفي هذه الحالة ، فإنه يجوز للوالي أن يعيد تحريك الإجراءات من جديد .

من حيث المبدأ واضح أن التنازع الإيجابي مقرر لمصلحة الإدارة ولحماية إختصاص القضاء الإداري ، بدليل أنه يثور بين سلطة إدارية وهو الوالي وجهة القضاء العادي ، وليس بين هيئتين قضائيتين .

إن التنازع الإيجابي من هذه الزاوية يبدو بمثابة إمتياز من إمتيازات الإدارة في مواجهة المتقاضين بدليل أنه لايجوز في المقابل للفرد أن ينازع في إختصاص القضاء الإداري ، إذا رأى أن القاضي العادي هو المختص إلا في شكل الدفع بعدم الإختصاص بينما الإدارة (ممثلة في الوالي) لاتكتفي بالدفع بعدم الإختصاص بل تتمتع بهذه الإجراءات (إجراءات التنازع الإيجابي) كنتيجة من نتائج الأفكار التي كانت أساسا لظهور القضاء الإداري والمتمثلة في حماية الإدارة من تدخل القضاء العادي في إختصاص الإدارة ومنازعاتها بسبب إستقلالها .

إن التنازع الإيجابي بإجراءاته يعكس هذه المرحلة ، وليس مرحلة القضاء الإداري الحديث في فرنسا ، لأن القضاء الإداري اليوم في فرنسا لم يعد إمتيازا للإدارة بقدر ما هو حامي الحريات الفردية والحكم في المنازعات الإدارية ، من خلال توفيقه بين المصلحة العامة والحريات والحقوق الفردية المحمية دستوريا (1) .

2 ـ التنازع السلبي للإختصاص
LE CONFLIT NEGATIF D'ATTRIBUTION

يكون هناك تنازع سلبي عندما تصرح كل من هيئات القضاء الإداري والقضاء العادي بعدم إختصاصها بنظر النزاع وعلى الفور تظهر شروط التنازع السلبي متمثلة فيما يلي :

ـ أن يكون عدم الإختصاص صادرا عن جهتان قضائيتان مختلفتان (إدارية وعادية) .

ـ أن يكون عدم الإختصاص بسبب تعلق موضوع النزاع بأعمال السيادة ، لأن الإختصاص في هذه الحالة لايعود الى القضاء بنوعيه .

(1) ـ ولو أن مبدأ إثارة التنازع الإيجابي ليس مطلقا ، فهو يعرف عدة قيود أمام المحاكم الجزائية وهو غير جائز نهائيا في القضايا المتعلقة بالمساس بالحريات وهتك حرمة المنازل .

— أن يكون عدم الإختصاص بسبب إعتقاد كل هيئة بأن الإختصاص يعود للهيئة الأخرى .

— أن يكون النزاع حول نفس الموضوع وبين نفس الأطراف ومطروح أمام كلتي الهيئتين القضائيتين .

إن هذه الحالة هي عكس حالة التنازع الإيجابي ، فالتنازع هنا مقرر لصالح الطرفين - (إدارة وأفراد) - فلكل طرف حق اللجوء الى محكمة التنازع ، التي تلغي أحد الحكمين .

إن التنازع السلبي عكس التنازع الإيجابي يبدو بسيطا ، بدون قيود وبدون إجراءات معقدة . فالدعوى أمام محكمة التنازع غير مقيدة بأية مواعيد ، وحالة التنازع السلبي مهمة لأنها تأتي لحل قضية من قضايا إنكار العدالة بالنسبة لشخص ترفض كلتا الهيئتان القضائيتان الإدارية والعادية الفصل في قضيته .

غير أنه من جهة أخرى ، فإن نظام التنازع السلبي يعكس ثغرة من ثغرات نظام القضاء المزدوج في فرنسا ، وهو تعقيد النظام وتكلفته وبطئه بالنسبة للمتقاضي الذي عليه أن يتحمل في حالة التنازع السلبي أعباء ثلاثة قضايا ليعرف فقط جهة الإختصاص ، ثم يشرع في سلسلة الدعاوى الخاصة بالموضوع (على مستوى الدرجة الأولى ، الدرجة الثانية ، النقض) .

إن مثل هذه الحالة لاتطرح في نظام القضاء الموحد الذي تكمن ميزته الرئيسية في سهولة تحديد الجهة القضائية المختصة بحكم واحديتها ، ولو أن هذه السهولة أصبحت نسبية في ظل التطور الحديث الذي عرفه هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية ، حيث ظهرت هيئات متعددة للعدالة الإدارية من بينها « محاكم إدارية » ومن ثم ليس من المستبعد ظهور بعض مشاكل الإختصاص ، ولكن ليس بالحدة التي يعرفها النظام الفرنسي (المزدوج) .

3 — تنازع القرارات من حيث الموضوع
LE CONFLIT DE DECISIONS SUR LE FOND

هذه حالة للتنازع تتعلق بالموضوع وليس بالشكل (بالإختصاص كما هو الأمر في الحالات الأخرى) .

يعرض الأستاذ شارل دباش (1) تاريخ ظهور هذه الحالة فيما يلي : « أصيب السيد «ROSAY» بجروح نتيجة تصادم سيارة خاصة كان هو من بين ركابها مع سيارة عسكرية تابعة للدولة . عند مطالبته سائق السيارة الخاصة أمام القاضي العادي ، رفضت المحكمة المدنية دعواه بحجة أن الخطأ يعود الى سائق السيارة العسكرية . يتجه الى القضاء الإداري (2) ، فيرفض هذا الأخير دعواه بحجة أن المتسبب في الحادث هو سائق السيارة الخاصة » .

وهكذا وجد المدعي نفسه أمام قرارين قضائيين متناقضين من جهة ، وينكران عليه حقه في الموضوع (التعويض) من جهة ثانية . إن هذه الحالة هي حالة صارخة لإنكار العدالة . لقد كان محامي المدعي نائبا في البرلمان فقدم مشروع قانون لحل هذه المشكلة ، حالة تنازع القرارات في الموضوع ، حسب ما أصبح يعرف في قانون 20 أفريل 1932 والذي أعاد في الحقيقة صياغة أحكام الباب الثالث من لائحة 20 أفريل 1738 التي تسمح لمجلس الملك بالفصل في «تناقض القرارات في الموضوع».

من حيث الإجراءات فإن إجراءات « تنازع القرارات » هي نفس إجراءات التنازع السلبي فلكل طرف حق رفع النزاع أمام محكمة التنازع خلال شهرين من صيرورة آخر حكم نهائي (وهو الفرق الوحيد بينه وبين التنازع السلبي) .

للقول بوجود حالة تنازع القرارات في الموضوع لابد من توافر الشروط والخصائص التالية (3) :

— وجود قرارين صادرين عن جهتين قضائيتين مختلفتين .

— يجب أن يكون القراران نهائيان ، وحائزان لقوة الشئ المقضي فيه .

— أن يكون الموضوع واحد في القرارين ، حتى إذا كان السبب والأطراف مختلفين .

---

(1) — المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 376 .

(2) — ولكن الإختصاص بحوادث السيارات الإدارية سحب من القضاء الإداري منذ قانون 31 ديسمبر 1957 المشار اليه سابق .

(3) — حسب ما أورده الأستاذ « دباش » ، المؤسسات والقانون الإداري ، المرجع السابق ص 375 وما بعدها .

— أن يكون القراران متعلقان بالموضوع وليس بالإختصاص ، لأن هذا الأخير يتعلق بالتنازع السلبي .

— أن يكون القراران متناقضان تماما سواء على مستوى الوقائع أو على مستوى التكييف القانوني أو على مستوى القانون المطبق .

— أن يكون هناك إنكار للعدالة ، أي أن يجد المدعي نفسه في وضعية تحرمه من الحصول على حقوقه المعترف بها قانونا .

4 ـ التنازع على أساس الإحالة
LE CONFLIT SUR RENVOI

أنشأ هذه الحالة مرسوم 25 جويلية 1960 . وهي حالة تختلف عن الحالات السابقة من حيث الإجراءات . فالإجرءات هنا تحرك من قبل هيئة قضائية .

التنازع على أساس الإحالة له صورتان : الإحالة الإلزامية ، وتتعلق بالحالة التي ترى فيها هيئة قضائية أنها غير مختصة بنزاع كان موضوع حكم أول نهائي بعدم الإختصاص صادر عن هيئة قضائية للنظام الآخر ، حيث يتعين عليها تأجيل النظر في القضية وإحالة الملف على محكمة التنازع لطلب رأيها .

إن هذه الحالة إيجابية جدا لأنها تسمح بإجهاض حالة من حالات التنازع السلبي قبل أن تولد ، فبدل أن تحكم الهيئة القضائية هنا بعدم الإختصاص وتنضم بذلك الى الهيئة الأولى التي كانت قد صرحت بعدم الإختصاص وتحصل بذلك حالة تنازع سلبي للإختصاص ، بدل ذلك تحيل الملف على محكمة التنازع لطلب رأيها ، إن في الإحالة الإلزامية تبسيط واختصار للإجراءات وللوقت بالنسبة للمتقاضي .

وعلى العكس من ذلك فإن الإحالة الإختيارية تؤدي الى إطالة الإجراءات ، وتتعلق هذه الحالة وهي الأكثر شيوعا بالقضايا التي تطرأ فيها صعوبات جدية بشأن الإختصاص أمام مجلس الدولة أو محكمة النقض ، حيث يجيز المرسوم أعلاه إحالة القضية على محكمة التنازع لطلب رأيها .

لايكلف هذا الأسلوب - (التنازع على أساس الإحالة) - المتقاضين أية أعباء ولا إجراءات ، لأن الهيئة القضائية هي التي تقوم بالإحالة ، ولكنها تكلفهم وقتا إضافيا لصدور الحكم النهائي في الموضوع .

والمفروض أن مسألة الإختصاص في حالة الإحالة الإختيارية هذه تكون قد نوقشت مرتين على مستوى محاكم الدرجة الأولى ثم محاكم الإستئناف ومن ثمة فإننا نعتقد أنها نادرا ما تثير اشكالية على مستوى محكمة النقض أو مجلس الدولة (إذا كان بصفته هيئة نقض) وفي الحالات التي تثير فإننا نعتقد أن متطلبات تحقيق عدالة سريعة تفرض الفصل فيه من قبل محكمة النقض أو مجلس الدولة تلقائيا ، والإنتقال لفحص الموضوع دون حاجة لطلب رأي محكمة التنازع تفاديا لإطالة الإجراءات على حساب المتقاضي . إن متطلبات تبسيط إجراءات التقاضي وتخفيف مشاكل الإختصاص وهيئاته الكثيرة تؤيد هذا الراي ، ولو أنه من الناحية التأسيسية فإن طلب رأي محكمة التنازع يندرج ضمن الإحترام الصارم للصلاحيات ، فهذه الأخيرة هي المختصة بكل مشاكل الإختصاص ، من هذه الزاوية يذهب النظام في فرنسا الى تكريس هذه الحالة (التنازع على أساس الإحالة) فلعله في طلب رأي محكمة التنازع فائدة فقهية وعملية لتوضيح مسائل الإختصاص وترسيخ معاييرها ، هذا فضلا عن أن الإحالة هنا إختيارية وليست إلزامية ولا تكون إلا إذا طرأت «صعوبات جدية في الإختصاص» وكأن المشرع نفسه بتركه الأمر إختياريا وتقييده « بالصعوبات الجدية » يريد أن يدفع القضاء الى عدم الإسراف في إستعمال هذا الحل .

وعموما ، فإن حالات تنازع الإختصاص هذه ، هي دليل واضح على تعقد نظام القضاء في فرنسا وانعكاساته السلبية على حق المتقاضي في عدالة سريعة وبسيطة ، فكثيرا ما يتيه المتقاضون في متاهات الإختصاص ولا ينجحون في تحديد الجهة المختصة بمنازعاتهم إلا بعد تحملهم العديد من القضايا وأعباءها .

إن تطور حالات التنازع من حالتين إثنتين في بداية الأمر الى أربع حالات لدليل آخر على تطور مشاكل الإختصاص في نظام القضاء المزدوج في فرنسا .

وأخيرا ، فإنه من المفيد عرض الهيئة التي تتولى الفصل في حالات التنازع هذه حتى تكتمل الصورة .

ثانيا : الجهاز المختص بالفصل في حالات التنازع (أو محكمة التنازع)

LE TRUBUNAL DES CONFLITS

1 _ تنظيمهـــا

هي هيئة قضائية أعلى من هيئات القضاء العادي ومن هيئات القضاء الإداري وهي مستقلة عنها ، أنشئت بقانون 24 ماي 1872 لتتولى الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي . وقبل إنشائها كان إختصاص الفصل في حالات التنازع يعود الى رئيس الدولة .

تشكيلة محكمة التنازع متساوية الأعضاء من قضاة مجلس الدولة ومحكمة النقض : ثلاثة مستشارين من كل منهما ، يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب من قبل زملائهم ، وهؤلاءالأعضاء الستة يعينون بدروهم عضوين إثنين ، ومساعدين إثنين يختارون مناصفة من أعضاء الهيئات القضائية العادية والإدارية .

يرأس المحكمة قانونا وزير العدل ، إلا أنه عمليا يتخلى عن هذه الرئاسة الى نائب الرئيس المنتخب من قبل زملائه . إن النص على رئاسة المحكمة (نظريا) من قبل الوزيرهومنمخلفات نظرية الوزير القاضي ، أين كان الوزير يتولى الفصل في الطعون المقدمة ضد الإدارة .

وتخضع النيابة العامة لدى محكمة التنازع كذلك الى نفس التشكيلة المختلطة فجهاز النيابة يتكون مناصفة من إثنين من قضاة العرائض (2 MAITRES DES REQUETES) من مجلس الدولة ، وإثنين من المحامين العامين من محكمة النقض ، والجميع يدعون مفوضي الحكومة ، وهم مستقلون عن الحكومة عكس ما توحي بالتسمية ويلعبون دور « المقرر » في نفس الوقت .

2 _ الإجراءات المتبعة أمامها

الإجراءات أمام محكمة التنازع بسيطة وهي كتابية . ويستطيع المحامون تقديم ملاحظاتهم الشفوية في الجلسة .

تفصل المحكمة في القضية بعد سماع مقرر ومفوض أحدهما من بين الأعضاء المعينين من القضاة الإداريين ، وثانيهما من بين الأعضاء المعينين من القضاة العاديين .

تصدر أحكام محكمة التنازع بالدرجة الإبتدائية والنهائية وتحمل إسم قرارات .

الملاحظة العامة التي ينبغي إثارتها هي أن التشكيلة المتساوية الأعضاء لمحكمة التنازع هي التي كرست عدم إنحياز أعضائها لتغليب إختصاص إحدى الهيئتين القضائيتين (الإدارية أو المدنية) على الأخرى ، من جهة . ومن جهة أخرى فإنها كرست كذلك تساوي فكر القانون العام مع فكر القانون الخاص ، فكلاهما حاضر في تشكيله المحكمة على قدم المساواة مع الأخر ، وبالتالي إلمام المحكمة بقضايا القانون العام وقضايا القانون الخاص على السواء مما يسمح لها بالسيطرة فعلا على قواعد الإختصاص .

إن إشكاليات الإختصاص لاتقتصر على مستوى توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي بل قد تظهر ولو بشكل أخف على مستوى توزيع الإختصاص بين هيئات القضاء الإداري نفسه . فلا يكفي تحديد أي القضائين (العادي أو الإداري) يكون مختصا بنظر النزاع للقول بأن مشكلة الإختصاص قد حسمت ، بل لابد من البحث داخل هيئات القضاء الإداري عن أي الجهات الإدارية تكون مختصة نوعيا ومحليا بالدعوى .

المطلب الثاني
توزيع الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري

سبق أن عرضنا هيئات القضاء الإداري وقسمناها الى هيئات عامة وهيئات خاصة . لقد عرضنا إختصاص هذه الهيئات الخاصة في حينه واتضح أنها تختص على سبيل الإستثناء ببعض المنازعات الإدارية وتكون أحكامها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة (بالنقض أو بالإستئناف) وأحيانا أمام محاكم الإستئناف الإدارية .

وعليه فإن الإختصاص الذي سيكون محل دراستنا في هذا المطلب يقتصر على إختصاص الهيئات ذات الولاية العامة : المحاكم الإبتدائية (الفرع الأول) ، ومحاكم الإستئناف (الفرع الثاني) وأخيرا مجلس الدولة (الفرع الثالث) .

الفرع الأول
إختصاص المحاكم الإدارية الإبتدائية

مبدئيا يعود الإختصاص بنظر المنازعات الإدارية الى المحاكم الإدارية الإبتدائية التي تصدر أحكاما قابلة للإستئناف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية أو أمام مجلس الدولة حسب الحالة . وأحكام المحاكم الإدارية الإستئنافية تخضع بدورها للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .

وهذا يعني أن المحاكم الإدارية الإبتدائية هي صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية . إنها القاضي العادي للإدارة ، ومعنى ذلك أنها لاتحتاج الى نص لممارسة هذا الإختصاص ، لأن علة إنشائها هو ممارسة هذا الإختصاص . بينما يتبع إختصاص الهيئات الأخرى (محاكم الإستئناف الإدارية أو مجلس الدولة) المحاكم الإبتدائية ، فالأولى هي قاضي الدرجة الثانية ، والثاني هو قاضي النقض .

غير أنه من زاوية أخرى فإن مجلس الدولة مازال يحتوي على رواسب المرحلة السابقة ، فما زال يتمتع ببعض صلاحيات قاضي الدرجة الأولى فهو يختص ببعض المنازعات (القليلة) إبتداءا وانتهاءا وليس كهيئة نقض أو إستئناف وفي هذه النقطة بالذات ينقلب مجلس الدولة في مواجهة المحاكم الإدارية الى قاضي إستثنائي للإدارة ، بينما تبقى المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة ، بمعنى أن مجلس الدولة عكس الأولى لايختص بمنازعات الإدارة هنا (إبتداءا وانتهاءا) إلا بموجب نص صريح يخوله هذا الإختصاص تماما مثلما أن المحاكم المدنية أو الهيئات الإدارية الخاصة نفسه لاتتمتع بإختصاص الفصل في المنازعات الإدارية إلا بموجب نص صريح ، لأنه استثناء من القاعدة ، والإستثناء دائما يتطلب نصا صريحا .

غير أن الأمر لم يكن كذلك دائما فقبل صدور مرسوم 30 سبتمبر 1953 ، كان مجلس الدولة هو القاضي العادي للإدارة ، أي هو صاحب الولاية العامة (1) ، يختص بكل أنواع المنازعات الإدارية ، بينما كانت مجالس الولايات معتبرة كقاضي إستثنائي للإدارة ، فهي لاتختص إلا بتلك المنازعات التي يسحبها نص صريح من إختصاص مجلس الدولة ويحيلها عليها .

ولتفادي تراكم الملفات والضغط على مجلس الدولة فإن اصلاح 1953 الصادر بمرسوم 30 سبتمبر 1953 قد عكس القاعدة ، فأصبحت المحاكم الإدارية التي حلت محل مجالس الولايات هي صاحبة الولاية العامة وأصبح مجلس الدولة لايختص بنظر المنازعات الإدارية (إبتداءا وانتهاءا) إلا ببعض القضايا الهامة ، وصارت وظيفته الرئيسية قاضي إستئناف . ومنذ إصلاح 1987 الصادر بقانون 31 ديسمبر 1987 تغيرت وظيفته أكثر حيث إنقلب أساسا الى هيئة نقض (2) ، وفي حالات قليلة هيئة إستئناف إذ عادت هذه الوظيفة الأخيرة بشكل رئيسي الى محاكم الإستئناف المنشأة بموجب هذا القانون التي أصبحت هي الأخرى القاضي العادي للإدارة على مستوى الإستئناف .

(1) — وذلك بعد تخلي الإجتهاد (ثم تبعه التشريع) عن نظرية الوزير القاضي ، فقد ظل الوزير القاضي العادي للإدارة لمدة طويلة حيث كانت الشكاوى ترفع مباشرة أمامه فيفصل فيها بقرار قضائي قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة . ولكن مجلس الدولة أعلن إختصاصه الإبتدائي بمنازعات الإدارة متخليا عن النظرية بموجب قرار CADOT في 13 ديسمبر 1889 .

(2) — ولم تكن وظيفته هذه سوى ذات طابع رمزي تشمل فقط الطعن بالنقض أمامه في قرارات الهيئات الخاصة المشار اليها سابقا ، والتي تصدر بصفة نهائية .

للمحاكم الإدارية إختصاصات إستشارية وإدارية وقضائية . وتتمثل الإختصاصات الإستشارية فيما يمكن أن تبديه من آراء إستشارية بناء على طلب الوالي في مسائل معينة . ويجب ملاحظة أن الإختصاص الإستشاري للمحاكم الإدارية لم يتطور (1) . أما الإختصاص الإداري فمن أمثلته نص المادة (333) من قانون الإدارة البلدية على جواز إختصاص المحكمة الإدارية بمنح الترخيص للمكلف بالضريبة للمرافعة باسم البلدية ، ويخضع القرار برفض منح هذا الترخيص للطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة . وكذلك هناك إختصاصات إدارية لاتمارسها المحكمة كهيئة وإنما كأعضاء حيث يجوز إسناد أية مهمة إدارية على مستوى الولاية لإعضاء المحكمة الإدارية بقرار من السلطة الإدارية المختصة (الوالي مثلا) من هذه المهام المشاركة في اشغال لجنة معينة (2) .

ويهمنا في موضوع دراستنا الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية بشقيه النوعي والمحلي .

أولا : الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية الإبتدائية

القاعدة أن المحاكم أن المحاكم الإدارية الإبتدائية كهيئات ذات ولاية عامة ، تفصل في المنازعات الإدارية بأحكام قابلة للإستئناف أحيانا أمام محاكم الإستئناف الإدارية ، وأحيانا أمام مجلس الدولة . غير أن هذا المبدأ يتضمن بعض الإستثناءات فأحيانا تكون قراراتها نهائية (3) وأحيانا على سبيل الإستئناف (4) ، وأحيانا أخرى تكون قابلة للإستئناف أمام المجلس الدستوري وليس محاكم الإستئناف (5) .

والقاعدة كذلك أن كل ما يدخل في إطار المنازعات الإدارية هو من إختصاص المحاكم الإدارية الإبتدائية ، ولايخرج عن ولايتها العامة إلا ما استثناه المشرع صراحة

(1) — CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 208.

(2) — نفس المرجع ، نفس الصفحة .

(3) — كما هو الحال في القرارات المتعلقة بمنع الإلزام التعسفي بالدفع اليومي للضريبة الناتج عن طلبات الإعفاء أو التخفيض الضريبي.

(4) — كما هو الحال في مواد الإستعجال الضريبي.

(5) — كما هو الحال في التصريح بالترشيح للإنتخابات التشريعية .

وجعله من إختصاص جهة أخرى من جهات القضاء الإداري العامة (مجلس الدولة) أو الخاصة (مجالس أو لجان) أو محاكم مدنية .

ولذلك يصعب حصر الإختصاصات النوعية للمحاكم الإدارية الإبتدائية - (لأنها مختصة بكل نزاع يكيف على أنه نزاع إداري وما أكثرها) - وعليه نكتفي بعرض أمثلة فقط منها :

— الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية ، باستثناء تلك التي نص القانون على إختصاص مجلس الدولة بها . (مثلا : الغاء المراسيم الفردية والتنظيمية) .
— منازعات العقود الإدارية .
— منازعات المسؤولية الإدارية .
— منازعات الوظيفة العامة ، ما عدا المنازعات الخاصة بالموظفين المعينين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية . لأنها من إختصاص مجلس الدولة بنص صريح .
— المنازعات الإنتخابية .

الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية هو من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه - حتى إذا لم يثره الأطراف - وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى ، ولا يجوز للأطراف الإتفاق على مخالفته ولو بشكل مسبق في العقود والإتفاقيات مع الإدارة (م . د 18 جويلية 1852 ، قضية CHAPOT) .

إن إعتبار قواعد الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من النظام العام ينبع من « الضرورة الى تنظيم مستقر للطعون وللهيئات القضائية الإدارية » من جهة (1) .

ومن جهة أخرى فإن الإختصاص النوعي في راينا كان دائما معتبرا من النظام العام سواء في المواد المدنية أو الإدارية ، لأن قواعده تتعلق بالنظام القضائي وبالمصلحة العامة . بينما القواعد التي شرعت لمصلحة المتقاضين وحدها هي التي لاتعتبر من النظام العام ، وعلى الرغم من أن قواعد الإختصاص الإقليمي هي من هذا النوع ، فإن المشرع في فرنسا - لإعتبارات خاصة - جعلها من النظام العام .

(1) — CONCL . R. MAYER SOUS C.E. 01/08/1924 CITE PAR CHARLES DEBBASCH , CONTENTIEX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 224 .

ثانيا : الإختصاص المحلي للمحاكم الإدارية الإبتدائية

لكل محكمة إدارية إبتدائية رقعة جغرافية يتحدد بها إختصاصها ، وهذه الرقعة الجغرافية هي الحدود الإقليمية لعدة ولايات إدارية ، فقد لاحظنا عند عرض الهيئات (في المبحث الأول) أن المحاكم الإدارية هي محاكم جهوية وهذا يعني أن إختصاصها المحلي يشمل المنازعات الإدارية الناشئة عبر أقاليم الولايات الإدارية التابعة لها .

إن الإختصاص المحلي في فرنسا أمر معقد وعليه سنكتفي بدراسة الخطوط العريضة كما وردت بالمرسوم الصادر في 28 نوفمبر 1953 والمعدل والمتمم بمرسوم 27 ديسمبر 1960 . والذي أعيدت صياغة أحكامه في قانون المحاكم الإدارية الجديد .

القاعدة الرئيسية التي تتحكم في توزيع الإختصاص هي قاعدة « مقر السلطة الإدارية مصدرة القرار أو الموقعة على العقد » . سواء بصفة أصلية أو عن طريق التفويض . فالمحكمة الإدارية المختصة محليا بنظر النزاع الإداري هي المحكمة التي يوجد في نطاقها مقر هذه السلطة (1) .

لقد أراد المشرع إقامة نظام لتوزيع الإختصاص بين المحاكم الإدارية ، يضمن البساطة وعدم تراكم الملفات لدى محكمة باريس . ولكنه فشل في ذلك . ذلك أن القاعدة المعلن عنها في المادة 4 من مرسوم 28 نوفمبر 1953 تؤدي عكس ما قصده المشرع الى تمركز القضايا على محكمة باريس باعتبار أغلب العقود الإدارية تبرم بمقر المؤسسات المركزية بالعاصمة الفرنسية ، وكذلك أهم القرارات تصدر عن هذه السلطات المركزية ، ولذلك فقد تضمنت النصوص المشار اليها أعلاه جملة من الإستثناءات توسع فيها مجلس الدولة الى درجة أن القاعدة المعلن عنها في المادة 4 هي التي أصبحت الإستثناء على حد تعبير G. PEISER (2) .

(1) _ ARTICLE 4 DU (decr 28/11/1953) « LORSQU'IL N'EN EST PAS DISPOSE AUTREMENT , LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF COMPETENT EST CE LUI DANS LE RESSORT DUQUEL A LEGALEMENT SONT SIEGE L'AUTORITE QUI SOIT EN VERTU DE SON POUVOIR , PROPRE , SOIT PAR DELEGATION A PRIS LA DICISION ATTAQUEE OU SIGNE LE ONTRAT LITIGIEUX (NOUVEL ART. R. 37 CODE . T. A).

(2) _ المرجع السابق ، ص 85 .

غير أن لهذه القاعدة إستثناءات عديدة وردت بمرسوم 28 نوفمبر 1958 المعدل والمتمم بمرسوم 27 ديسمبر 1960 ، من هذه الإستثناءات ما يلي :

— في نطاق منازعات الأموال تكون المحكمة المختصة هي المحكمة التي توجد بمقرها تلك الأموال ، وكذلك الأمر فيما يتعلق بمنازعات نزع الملكية ، الدومين العام ، والتسخير وفي تعيين العقارات وتجزئتها (المادة 45 من قانون المحاكم الإدارية الجديد / القسم التنظيمي) .

— في مجال منازعات العقود يكون الإختصاص لمحكمة المكان الذي تم فيه تنفيذ العقد موضوع النزاع ، وعندما يمتد التنفيذ على أكثر من محكمة ، فان الإختصاص يعود للمحكمة التي يقع بها مقر السلطة موقع العقد .(المادة 46 من قانون المحاكم الإدارية الجديد / القسم التنظيمي) وتجيز هذه المادة الإتفاق في العقد على مخالفة هذه القاعدة إذا فرضت ذلك المصلحة العامة .

— وفي مجال الإنتخابات والتعيين في المجالس والهيئات فإن الإختصاص يؤول الى محكمة مكان الإنتخاب أو مقر الهيئة (المادة 41 من القسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية الجديد) .

— في مجال المسؤولية غير التعاقدية يقع التمييز بين الضرر الناتج عن قرار إداري حيث يؤول الإختصاص في هذه الحالة الى المحكمة الإدارية المختصة بالغاء القرار ، وبين الحالات الأخرى أين يؤول الإختصاص الى المحكمة التي وقع في دائرتها الفعل الضار أو محكمة موطن المدعي (المادة 49 / القسم التنظيمي ، من قانون المحاكم الإدارية الجديد) . وفي حقيقة الأمر فإن الهدف من هذا الإستثناء هو تقريب جهة القاضي من المدعي (1) . وهو ليس الإستثناء الوحيد فهناك جملة من الإستثناءات التي تهدف الى ذات الغاية ، وهكذا يستمر تطبيق قاعدة محكمة المدعي في المسائل التالية : - المعاشات - والمنازعات المتعلقة بإجراء فردي من إجراءات الضبط الإداري - وفي المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن أضرار يتعذر تحديد مكان وقوعها (مثلا أضرار إمتناع الإدارة عن النشاط) . - ومنازعات الإعتراف بالصفة (صفة محارب مثلا) ، (المادة 41 من قانون المحاكم الإدارية الجديد المشار اليها) . - في المنازعات الفردية للموظفين يؤول الإختصاص لمحكمة مكان التعيين (المادة 49 من قانون المحاكم الإدارية الجديد / القسم التنظيمي) .

(1) _ بينما هدف الإستثناءات السابقة هو توزيع الإختصاص بين المحاكم الإدارية بطريقة تمنع تمركزها في محكمة باريس .

— وفي مجال المنازعات المتعلقة بتنظيم وتسيير المجموعات العامة (من غير الدولة) فإن الإختصاص يؤول الى المحكمة التي يوجد بها مقر المجموعة العامة (المادة 50 من القسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية الجديد) (1) .

الإختصاص المحلي معتبر في فرنسا من النظام العام كقاعدة عامة (2) مع بعض الإستثناءات القليلة وتتعلق بمنازعات الصفقات العمومية ، والعقود ، والتزام المرافق العامة ، والمواد الإتفاقية .

إن الأسباب التي دفعت المشرع الى إعتبار الإختصاص المحلي من النظام العام ، هي من جهة الإرتباط التاريخي لمجالس الولايات - التي حلت محلها المحاكم الإدارية - بالإدارة الولائية . فقد وجدت الأولى لمساعدة الثانية وعليه كان من الطبيعي أن يتحدد إختصاصها القضائي بالحدود الإقليمية لها . ومن جهة أخرى تخفيف الضغط على محكمة باريس التي تفضل أغلبية المتقاضين اللجوء اليها بسبب جملة من الخصائص (الخبرة ووفرة المستشارين القانونين) (2) .

الفرع الثاني

إختصاص محاكم الإستئناف الإدارية

دون أن يعدل القانون رقم 31 ديسمبر 1987 إختصاص وتنظيم المحاكم الإدارية (الإبتدائية) ، الإختصاص الإبتدائي والنهائي لمجلس الدولة فإنه بتأسيسه محاكم إدارية على مستوى الإستئناف أحدث تعديلا هاما على مستوى إختصاص مجلس الدولة ، كقاضي إستئناف وكقاضي نقض ، لأنه إبتداء من دخول هذاالقانون حيز التنفيذ في فاتح جانفي 1989 (3)، سيتم إستئناف قرارات المحاكم الإدارية الإبتدائية أمام محاكم الإستئناف الإدارية وليس أمام مجلس الدولة كما كان الأمر سابقا(4).

(1) — هذه القائمة على سبيل المثال وليس الحصر . أنظر : قانون المحاكم الإدارية الجديد ، دالوز ، المرجع السابق ، ص 504 .
وكذلك PEISER المرجع السابق ، ص 85 - 86 .

(2) — المادة (38 ق. ت) من قانون المحاكم الإدارية . وكذلك فإن قانون الإجراءات المدنية الجديد في فرنسا يجعل قواعد الإختصاص المحلي في المواد المدنية من النظام العام (المادة 48) بينما كانت من قبل غير معتبرة من النظام العام .

(3) — CHARLES DEBBASCH . INSTITUTIONS ET DROIT ADMINISTRATIFS , OP. CIT , P. 404 et S

(4) — المادة 16 من القانون.

ولكن هذه القاعدة ليست مطلقة فلها عدة استثناءات ، يبقى بموجبها مجلس الدولة قاضيا للإستئناف أيضا الى جانب وظائفه الأخرى . وهكذا فإن قرارات المحاكم الإدارية المتعلقة بتقدير المشروعية وبالإنتخابات المحلية وكذلك بالقرارات التنظيمية ، تبقى جميعها من إختصاص مجلس الدولة على مستوى الإستئناف وليس محاكم الإستئناف الجديدة (المادة 1 من القانون) .

وبمعنى آخر فإن إختصاص محاكم الإستئناف يتعلق فقط بدعاوى القضاء الكامل وبدعاوى الإلغاء الخاصة بالقرارات الفردية .

إن قانون 31 ديسمبر 1987 يمثل إصلاحا مهماً يحقق مزايا عديدة ، منها أنه يضمن درجات التقاضي تماما مثلما هي مضمونة في المنازعات المدنية .

وحسب الأستاذ MICHEL GUIBAL (1) فإن ميزة هذا القانون تكمن في تخفيف العبء على مجلس الدولة في مجال الإستئناف بينما يوسع إختصاصاته كقاضي نقض ، لأن أحكام محاكم الإستئناف تكون قابلة للطعن بالنقض أمامه .

بينما تكمن مساوئه في أنه يجزئ دعوى الإلغاء فيجعل بعضها قابلا للإستئناف أمام المحاكم الإدارية الإستئنافية وبعضها يبقى الإستئناف فيه من إختصاص مجلس الدولة .

إن هذا العيب مرحلي في رأينا فالسوابق التشريعية في تنظيم القضاء الإداري في فرنسا معروفة بالمرحلية .

إن مجلس الدولة نفسه كان في بداية الأمر هيئة إستشارية ، وإختصاصاته تغيرت من قاضي الولاية العامة الى قاضي إستئنافي ، وما زال لحد الآن يحتفظ ببعض الإختصاصات كقاضي درجة أولى لأهميتها . (مثلا : الطعن في المراسيم) . وكذلك بالنسبة للمحاكم الإدارية الإبتدائية أين نلحظ نفس المرحلية .

(1) — LA RECENTE REFORME DU CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , OP. CIT , P. 38 .

إننا نعتقد أن المشرع الفرنسي بعد تأكده من نجاح تجربة الإصلاح سيلغي إستثناءات الإختصاص ويحول جميع صلاحيات الإستئناف الى المحاكم الإدارية الإستئنافية .

وأخيرا فإن إستئناف القرارات القضائية الصادرة عن لجان التعويض عن تجريد الفرنسيين من أملاكهم في المستعمرات يتم أمام محاكم الإستئناف الإدارية كما تم بيانه عند عرض الهيئات الإدارية الخاصة في المبحث الأول من هذا الفصل .

هذا فيما يخص الإختصاص النوعي لمحاكم الإستئناف ، أما الإختصاص الإقليمي لكل محكمة إستئناف فيشمل كل القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الجهوية أو لجنة منازعات تعويض الفرنسيين في المستعمرات الواقعة بدائرتها هذه المحاكم أو اللجنة،والإختصاص الإقليمي لمحاكم الإستئناف من النظام العام . (المادة 1، 2 على التوالي من المرسوم رقم 88-906 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 المتعلق بقواعد الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري ، منشور في مجلة الأسبوع القانوني ، عدد 1988/38) .

الفرع الثالث

إختصاص مجلس الدولة

لمجلس الدولة عدة إختصاصات إستشارية إدارية وقضائية . إن الإختصاصات الأولى (الإستشارية والإدارية) هي الوظيفة الأقدم التي رافقت إنشاء مجلس الدولة منذ إنشائه ، بينما تعتبر الإختصاصات القضائية لاحقة حيث ظهرت منذ تحول مجلس الدولة الى هيئة قضائية بعدما كان هيئة إستشارية . ولكنها اليـــــوم - (أي الإختصاصات القضائية) - هي الأكثر أهمية ، وهي غزيرة نذكر منها إختصاصاته كمحكمة أول وآخر درجة ، ولختصاصاته كمحكمة إستئناف ، واختصاصاته كمحكمة نقض ، واختصاصاته كمحكمة تنازع .

أولا : إختصاصات مجلس الدولة كهيئة إستشارية وإدارية

عند إنشائه في مرحلة القضاء المحتجز ، نصت المادة (52) من دستور السنة الثامنة على أن مجلس الدولة يتولى إعداد المشاريع الخاصة بالإدارة العامة ، وكذلك تقديم النصح والإرشاد لهذه الأخيرة ، ومراقبتها من خلال تقديمه لرئيس الدولة « آراء DES AVIS » حول كيفية تسوية المنازعات الإدارية الحاصلة على مختلف مستويات الجهاز الإداري .

لقد إستمر تقديم الرأي الإستشاري من لدن مجلس الدولة الى الإدارة في إطار إختياري الى غاية 1940 . وبعدها منحت النصوص لمجلس الدولة صلاحيات إستشارية إلزامية .

وهكذا فإن أمر 31 جويلية 1945 ودستور 04 أكتوبر 1958 - (في مواده 38 ، 37 ، 39) ينصان خاصة على إلزام الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة في المراسيم المعدلة للنصوص ذات الطابع التشريعي الصادرة بنصوص تنظيمية ، وفي الأوامر ومشاريع القوانين .

من الإختصاصات الإدارية لمجلس الدولة كذلك الإختصاص المتعلق بالرقابة على التسيير الإداري للمحاكم الإدارية . فوفقا للمادة (23) من أمر 31 جويلية 1945 يقوم مجلس الدولة بهذه المهمة من خلال أحد مستشاريه الذي تسند له صلاحيات التفتيش لدى المحاكم الإدارية ، والمشاركة في تنقيط قضاتها .

لمجلس الدولة أيضا صلاحيات في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية . فقد خول مرسوم 30 جويلية 1963 للمحكوم لصالحهم اللجوء الى لجنة خاصة منشأة لدى مجلس الدولة ، وذلك بعد مرور ستة اشهر من تبليغ الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية أو عن مجلس الدولة نفسه . فإذا لم تنفذ الإدارة الحكم بعد مرور هذه المدة يقوم المعني بإحتجاج أمام اللجنة الخاصة لدى مجلس الدولة . فإذا إتضح للجنة أن الحكم قد نفذ أخطرت المتظلم بذلك وإعتبرت القضية منتهية . أما إذا رأت أن المتظلم على حق باشرت الحوار مع الوزير المعني وحتى مع الوزير الأول الى أن يتم تنفيذ الحكم (1) .

(1) — JOSIANE TERCINET , « VERS LA FIN DE L'INEXECUTION DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES PAR L'ADMINISTRATION » IN REVUE DE DROIT ADMINISTRATIF , N= DU 20/01/1981 , P. 3 .

لقد عدل المرسوم رقم 88-905 المؤرخ في 02 سبتمبر 1988 أحكام مرسوم 30 جويلية 1963 ، بحيث خول هذا المرسوم للوزير المعني أن يطلب من مجلس الدولة تنوير الإدارة حول الكيفيات التي يراها لازمة لتنفيذ الحكم ، ويتوج هذا الطلب بتعيين مقرر RAPPORTEUR يقوم بمهمة متابعة التنفيذ لدى الإدارة المعنية تحت إشراف رئيس قسم التقرير والدراسات (وهو القسم الذي حل محل اللجنة الخاصة في مرسوم 1963) وعند فشل مساعي التنفيذ يدرج الأمر ضمن التقرير السنوي لمجلس الدولة (1) .

وقلص المرسوم الجديد مهلة التنفيذ كذلك الى ثلاثة أشهر بدل ستة أشهر ، وهي المهلة التي يتوجه بعدها المدعون الى قسم التقرير والدراسات (بدل اللجنة الخاصة) شارحين عقبات التنفيذ فيعين مقررا لمتابعة التنفيذ ، وعند فشله يذكر الأمر في التقرير السنوي لمجلس الدولة (2)(3) .

لقد أضافت المادة (12) من قانون 31 ديسمبر 1987 المتضمن إصلاح نظام المنازعات الإدارية في فرنسا ، إختصاصا جديدا لمجلس الدولة يمارسه عن طريق «الإحالة» عليه من محكمة إدارية إبتدائية أو إستئنافية .

إذ يسمح القانون للمحاكم الإدارية الإبتدائية والإستئنافية باحالة القضية على مجلس الدولة لأخذ رأيه عندما يتعلق الأمر « بمسائل تطرح قضية قانونية جديدة أو عقبات جدية » .

إن قرار الإحالة هو حكم قضائي بالإحالة بينما القرار الصادر عن مجلس الدولة لايعدو أن يكون مجرد رأي (AVIS) وليس حكما ، وذلك إحتراما لإختصاص وسلطة قضاة المحاكم الإدارية الذين أصدروا حكم الإحالة .

(1) ــ المادة 7 من مرسوم 02 سبتمبر 1988 المعدل للمادة 58 مرسوم 30 جويلية 1963 .
(2) ــ // // // // // // // // // // // 59 // // // // // .
(4) ــ أنظر أحكام المرسوم بمجلة الأسبوع القانوني ، العدد 4 ، 38 ، بتاريخ 22 سبتمبر 1988.

لقد نظم هذه المسألة المرسوم رقم 88-905 المؤرخ في 02 سبتمبر 1988 « المتعلق بتنظيم وسير مجلس الدولة » (1) . ويتضح من أحكام هذا المرسوم أن مجلس الدولة يتبع للفصل في موضوع الإحالة الإجراءات القضائية في الدعاوى التي تعود لإختصاصه ولكن مع بعض الخصوصيات ، التي يتعين الإشارة اليها ، فالقضية هنا لاتخضع مبدئيا للتحقيق لأن مجلس الدولة يكتفي بالتحقيق الذي تم أمام المحكمة الإدارية التي قامت بالإحالة ، ويحيل الملف على مفوض الحكومة لتقديم تقريره ثم يفصل في الإحالة ، ويكون الفصل إما من قبل الشعبة الفرعية المختصة أو من قبل الجمعية العامة (2) .

وأخيرا إذا كان شرط اللجوء الى خدمات المحامي الزامي أمام الهيئة التي أحالت القضية ، يستمر هذا الإلزام أمام مجلس الدولة (م. م 57/1 ، 12 من المرسوم أعلاه) .

ثانيا : إختصاصات مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة

على الرغم من أن اصلاح 1953 قلب قواعد الإختصاص ، بحيث أصبحت المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة - بعدما كانت هذه الولاية لمجلس الدولة - على الرغم من ذلك ، فقد بقيت بعض المواضيع من الإختصاص الإبتدائي والنهائي لمجلس الدولة ، ولو أن هذا الإختصاص أصبح منذ هذا التاريخ إستثنائيا . من هذه المواضيع التي ينظرها مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة ما يلي :

1 ــ المنازعات الحاصلة في البلاد الأجنبية التي تكون الدولة الفرنسية طرفا فيها . إن جعل الإختصاص هنا لمجلس الدولة ينبع من الحتمية العملية ، لأنه لايمكن تحديد المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بهذه المنازعات لوقعها أصلا خارج الحدود الإقليمية لجميع المحاكم الإدارية .

(1) ــ المنشور بمجلة الأسبوع القانوني ، العدد 38 بتاريخ 22 سبتمبر 1988 .
(2) — JEAN - FRANCOIS THREY , LES NOUVELLES PROCEDURES CONTEUTIEUSES AU CONSEIL D'ETAT A PROPOS DU DECRET N= 88-905 DU 02/09/1988. IN. REV. DROIT ADM. N= 4 , 1988 , P. 790.

2 — بعض منازعات الإلغاء يختص بها مجلس الدولة إبتدائيا وانتهائيا ، لأهميتها ، من هذه المنازعات :

— المنازعات المتعلقة بطلب إبطال المراسيم التنظيمية والفردية .

— المنازعات المتعلقة بإبطال قرارات وتصرفات يتجاوز مجال تنفيذها إختصاص محكمة إدارية واحدة ، كما هو الحال في القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزراء ، أو القرارات الصادرة عن الوزراء بناء على الإستشارة الإلزامية لمجلس الدولة .

— المنازعات المتعلقة بالغاء القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية الجماعية التي لها إختصاص على مستوى التراب الفرنسي (مثلا المجلس الفرنسي لمنظمة الأطباء) .

ويستوي في ذلك أن تكون هذه القرارت من القرارات الخاصة بأخلاقيات المهنة أو من القرارات الفردية الخاص بالترشيح للمهنة .

— المنازعات المتعلقة بطلب إبطال قرارات الوزراء الخاصة بمواد المنافسة ، والتراكم الإقتصادي ، وحقوق الموظفين المعينين بمرسوم من رئيس الجمهورية (1) .

إن القول بأن المجلس يمارس هذه الإختصاصات بصفة نهائية ، يعني أن القرارات الصادرة عنه بهذا الخصوص لاتقبل الطعن فيها بالإستئناف أو النقض أمام هيئة أعلى منه ، لأنه الهيئة العليا السيدة في هذا المجال ، غير أن ذلك لايمنع جواز مراجعة أحكامه من قبله ، وذلك عن طريق : المعارضة ، إعتراض الغير الخارج عن الخصومة ، والتماس إعادة النظر والطعن بتصحيح الأخطاء المادية .

ثالثا : إختصاصا مجلس الدولة كمحكمة إستئناف

مر هذا الإختصاص بمرحلتين مرحلة ما قبل قانون 31 ديسمبر 1987 ، ومرحلة ما بعد هذا القانون . فقد كان في المرحلة الأولى قاضي إستئناف بالنسبة لكل القرارات

(1) — مرسوم 30 سبتمبر 1953 ، وخاصة المادة 2 ، وكذلك مرسوم 28 نوفمبر 1953 وخاصة المادة 2 أيضا . وجملة المراسيم المعدلة والمتممة لها .
ويرجع في تفاصيل هذه النصوص إلى :
— LE CODE ADMINISTRATIF . DALLOZ , 1987 , P. 487.

الصادرة عن المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى . أما في المرحلة الثانية فقد تقلصت صلاحياته كقاضي إستئناف ، لأن قانون 31 ديسمبر 1987 أنشأ محاكم إدارية إستئنافية وأسند لها صلاحيات الإستئناف في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الإبتدائية ، ولكنه إحتفظ لمجلس الدولة بالبعض منها وهكذا بقيت الإستئنافات المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بخصوص الإنتخابات المحلية أو بتقدير المشروعية أو بالقرارات التنظيمية من إختصاص مجلس الدولة (المادة 1 من قانون 31 ديسمبر 1987) .

كما يبقى مجلس الدولة محكمة إستئناف بالنسبة لكثير من القرارات الصادرة عن الهيئات المتخصصة على النحو الذي سبقت الإشارة اليه في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل .

رابعا : إختصاصات مجلس الدولة كمحكمة نقض

سبق أن بينا أن مجلس الدولة كان قبل إصلاح 1987 قاضي إستئناف أساسا - (وذلك بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بالدرجة الأولى) - ولم يكن قاضي نقض سوى بالنسبة للقرارات النهائية الصادرة عن الهيئات الإدارية المتخصصة (1) . فهذه القرارات يمكن أن تكون موضوعا للنقض أمام مجلس الدولة حتى في غياب النص على ذلك . إن الإجتهاد القضائي يرى في ذلك مبدأ عاما من مبادئ القانون (2) .

أما بعد إصلاح 1987 فقد أصبحت قرارات محاكم الإستئناف هي القابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ، وهكذا صارت الوظيفة الرئيسية لمجلس الدولة هي وظيفته كقاضي نقض . (وليست وظيفته كقاضي إستئناف كما كان سابقا) ، يضاف الى ذلك إختصاصاته كقاضي نقض بالنسبة لبعض القرارات الصادرة بالدرجة النهائية عن الهيئات المتخصصة كما سبقت الإشارة اليه (المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل) .

(1) — أما غير النهائية فتخضع للإستئناف امام مجلس الدولة .
(2) — مجلس الدولة 07 فيفري 1947 ، قضية AILLIERE ، مجلة القانون العام ، 1947 ، ص 68 .

بموجب قانون 31 ديسمبر 1987 اصبح مجلس الدولة إذن محكمة نقض بالنسبة للقرارات الصادرة عن محاكم الإستئناف الإدارية الخمسة المنشأة بموجب نفس القانون ونصوصه التطبيقية ، فتوسعت صلاحياته كقاضي نقض . وحتى لايقع الضغط عليه بحكم هذا التوسع - وهو المثقل بالقضايا منذ إنشائه - فقد وضع قيدا على ممارسة حق النقض أمامه ، بحيث لايقبل الطعن بالنقض إلا إذا كان مؤسسا على « وسائل جدية » وذلك من خلال تأسيس المشرع الفرنسي مرحلة إدارية مسبقة . فبالإستناد الى المادتين (10 ، 11) من قانون 31 ديسمبر 1987 أنشأ المرسوم رقم 88-905 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 لجنة قبول الطعون (المادة 2) COMMISSION D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION ، تتكون من رئيس ورئيس مساعد ومساعدين يختارون من بين مستشاري الدولة في الخدمة العادية ومن المستعمين ومن مسيري العرائض وتتولى اللجنة الفصل في مدى قبول الطعن شكلا .

عندما يتضح للقضاة أن الطعن بالنقض غير مؤسس على وسائل جدية أو أنه غير مقبول بالنظر الى شروطه الشكلية يصدرون قرارا قضائيا بعدم قبول الطعن ، إن هذا القرار ليس قرارا في الموضوع ، ولكنه ينهي النزاع ويصبح قرار محكمة الإستئناف نهائيا . أما إذا إتضح لهم أن الطعن مؤسس على أوجه جدية وأن شروطه الشكلية متوافرة يصدرون قرارا بإدراج الطعن DECISION D'ADMISSION DE POURVOI .

إن هذا القرار ليس قرارا قضائيا ، وليس له قوة الشئ المقضي فيه ، وهو غير مسبب ، ويترتب عنه دراسة موضوع الطعن ، التي تتوج إما بنقض القرار المطعون فيه بالنقض وإما بتأييده (أي رفض الطعن) ، وفي حالة الإلغاء يجوز لمجلس الدولة أن يفصل في الموضوع . يكون الفصل في الموضوع بعد النقض إلزاميا عندما يتعلق الأمر بنقض ثان ، ويكون إختياريا (في الحالات الأخرى) ، ويكون مجلس الدولة في الحالات التي يفصل في الموضوع قاضيا ثأنيا للإستئناف أكثر منه قاضيا للنقض ، ولذلك فإنه يفصل عادة في الحالات الإختيارية إحالة القضية والأطراف بعد النقض الى نفس محكمة الإستئناف مشكلة تشكيلا آخر . أو الى محكمة أخرى (1)(2) .

(1) ـ أنظر المواد من 1 الى 6 من المرسوم رقم 88-905 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 ، المشار اليه ، وكذلك :

(2) ـ MICHEL GUIBAL , LA RECENTE REFORME .. OP. CIT , P. 37 .

خامسا : إختصاص مجلس الدولة كمحكمة تنازع

إذا كانت محكمة التنازع هي التي تتولى تسوية مسائل الإختصاص بين هيئات القضاء العادي والقضاء الإداري . فإن اشكالات الإختصاص التي تقع داخل هيئات القضاء الإداري تتم تسويتها من قبل مجلس الدولة ، ويمكن الإشارة الى نوعين من اشكالات الإختصاص التي تقوم داخل هيئات القضاء الإداري الفرنسي . إن الأمر يتعلق بمسائل الإرتباط (LA CONNEXITE) ، وبتنازع القضاة (LE REGLEMENT DE JUGES) .

1 ـ في قضايا الإرتباط

يكون هناك إرتباط بين القضايا (النزاعات) عندما يكون حل إحداها مرتبط بالأخرى ، وعليه يتعين في مثل هذه الحالة لحسن سير العدالة إسناد الإختصاص لجهة وتجريد الأخرى من الإختصاص .

لقد نظمت « الإرتباط » وإجراءاته نصوص خاصة ، تمثلت في مرسوم 27 ديسمبر 1960 و 28 جانفي 1969 (المادة 39 مكرر) وأخيرا المرسوم رقم 88-906 بتاريخ 02 سبتمبر 1988 المتعلق بقواعد الإختصاص داخل هيئات القضاء الإداري (1) .

ويتضح من هذه النصوص ومن الإجتهاد القضائي ما يلي :

أ ـ عندما يكون هناك إرتباط بين نزاع يعود لإختصاص مجلس الدولة ونزاع يعود لإختصاص محكمة إدارية إبتدائية أو إستئنافية ، فإن النزاعين يضمان أمام مجلس الدولة بمبادرة من رئيس قسم المنازعات بناء على إحالة صادرة عن رئيس المحكمة الإدارية .

ب ـ عندما يكون الإرتباط بين نزاعين يعودان لإختصاص محكمتين إداريتين مختلفتين ، فإن رئيس قسم المنازعات لدى مجلس الدولة يصرح بوجود حالة الإرتباط ويعين المحكمة المختصة بنظر النزاع ، بناء على طلب رئيسي المحكمتين .

(1) ـ منشور بمجلة الأسبوع القانوني ، العدد 38 ، بتاريخ 22 سبتمبر 1988 .

وعموما فإنه داخل هيئات القضاء الإداري ، يكون لكل هيئة - (محكمة إدارية إبتدائية أو استئنافية أو مجلس الدولة) - كامل الصلاحيات في الفصل في القضايا التي تعود لإختصاصها ، وهكذا فعندما يكون مجلس الدولة مختصا بالطلب الرئيس فإنه يختص بنظر كل المسائل الأولية (QUESTIONS PREALABLES) والفرعية التي تكون من إختصاص هيئة قضائية إدارية أخرى .

جـ ـ عندما ترفع القضية أمام مجلس الدولة بوصفه قاضي إستئناف فإنه يكون مختصا بنظر القضايا المرتبطة بها والتي تعود لإختصاص محكمة إدارية إستئنافية .

د ـ عندما ترفع القضية أمام محكمة إدارية إستئنافية تعود لإختصاصها ولكنها ترتبط بدفوع مقدمة أمام مجلس الدولة يختص بها على سبيل الإستئناف ، فإن رئيس المحكمة الإستئنافية يحيل القضية أمام مجلس الدولة (1)(2) .

2 ـ في حالات تنازع القضاة

إن الفصل في حالات التنازع السلبي والإيجابي الحاصلة بين جهات القضاء العادي والقضاء الإداري يعود الى محكمة التنازع كما سبق بيانه ، وكما أن الفصل في حالات التنازع الحاصلة بين هيئات القضاء المدني يعود الى محاكم الإستئناف المدنية أو محكمة النقض بموجب نصوص خاصة ، فإنه داخل هيئات القضاء الإداري أسند مجلس الدولة منذ 1932 مهمة الفصل في حالات التنازع الداخلي لنفسه (3) ، وذلك في غياب اية نصوص خاصة ، وهكذا يكون هناك تنازع في الحالات الآتية :

ـ عندما ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة في موضوع كان المجلس قد أعلن عدم إختصاصه به (4) .

ـ في حالة وجود تناقض لأحكام غير مطعون فيها صادرة عن محكمة إدارية وأحكام صادرة عن مجلس الدولة (5) .

---

(1) _ G. PEISER , OP. CIT , P. 90 - 91 .
(2) _ DECRET N= 88-906 , DU 02/09/1988 , IN. J.C.P. N= 38 , 1988 .
(3) _ م. د. 15 جانفي 1932 (VEUVE REYNES) .
(4) _ م. د. 03 أفريل 1936 .
(5) _ م. د. 05 ماي 1950 .

ـ في حالة وجود قرارين صادرين عن المجلس ويتضمنان تناقضا يؤدي الى إنكار العدالة (1) .

يقوم مجلس الدولة في جميع هذه الحالات بالغاء القرار المعيب ويحيل القضية أمام الجهة القضائية التي أصدرته دون أن يفصل في الموضوع (2) .

3 ـ التسوية القبلية للتنازع المحتمل

يتعلق الأمر حسب الأستاذ G.PEISER (3) بالتسوية الوقائية لقضايا الإختصاص ، بحيث تسوى مشكلة الإختصاص هنا فورا عن طريق تعيين القاضي المختص وتحويل الملف مباشرة دون إصدار حكم بعدم الإختصاص .

لقد أسس هذا النظام مرسوم 22 فيفري 1972 ، ثم طوره مرسومان آخران صادران في 29 أوت 1984 تحت رقم 84-818 و 84-819 ، وحسب هذه النصوص ، فإن تسوية قضايا الإختصاص داخل هيئات القضاء الاداري يتم كما يلي :

ـ عندما ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة وهي في حقيقتها من إختصاص محكمة إدارية أو العكس ، فإنه يمكن الفصل في القضية بالرفض فورا دون إحالتها على الجهة المختصة ، وذلك في الحالة التي تكون الدعوى معيبة بعيب من عيوب عدم القبول الصارخة والذي لايمكن تصحيحه أثناء سير الدعوى .

إن هذا الإصلاح على أهميته بما يضمنه من سرعة حل إشكالات الإختصاص إلا أنه إصلاح جزئي ، ذلك ان هذا النظام لايطبق إلا إذا كانت العريضة تتضمن عيبا صارخا لعدم قبولها ، وبمفهوم المخالفة إذا كانت العريضة لاتتضمن مثل هذا العيب فإنه لايجوز التطرق للموضوع ، بل يتعين تحديد الجهة المختصة وإحالة الملف عليها (أنظر المادة 14 من المرسوم رقم 84-819 بتاريخ 29 أوت 1984 (4)) .

---

(1) _ م. د. 1959/05/11 .
(2) _ BERNARD PACTEAU , OP. CIT , P. 83 .
(3) _ I BID . P. 92
(4) _ أنظر في شرح ذلك وفي الحالات الأخرى لهذا الإصلاح :
_ DANIEL LABETTOULE , LA PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT. IN. REV. FR. DROIT ADM. N= 1 , 1985 , P. 71 .

— عندما تكون القضية من إختصاص جهة قضائية إدارية متخصصة ، لايحق لها أن تفصل فيها إلا بتشكيلة جماعية ، يمكنها إبتداء من هذا الإصلاح أن تقوم بذلك عن طريق أمر غير مسبب من رئيس قسم المنازعات (المادة 14 من المرسوم رقم 84-819 أعلاه) .

— إذا كانت الدعوى من إختصاص جهة إدارية متخصصة ، ولكنها رفعت أمام جهة أخرى ، فإنه يتعين هنا أيضا تفادي الإحالة والفصل في النزاع فورا في حالة ما إذا كانت العريضة مشوبة بعيب من عيوب عدم القبول الصارخة التي لايمكن تصحيحها أثناء سير الدعوى .

ومهما يكن من أمر هذه الإصلاحات ، فإن مشاكل الإختصاص تبقى مطروحة بحدة في نظام القضاء المزدوج في فرنسا وأن هذه الإصلاحات الجزئية تبقى إصلاحات على أهميتها طفيفة ، ولم تستطع أن تحل مشكلة الإختصاص جذريا . ولا نبالغ إذا قلنا أنه من مساوئ نظام القضاء المزدوج هو القضايا المعقدة التي ترافق توزيع الإختصاص فيه سواء بين هيئات القضاء العادي من جهة والقضاء الإداري من جهة أخرى ، أو ما بين هيئات القضاء الإداري في حد ذاتها .

إن مساوئ توزيع الإختصاص هذه تقابلها في هذا النظام مزايا التخصص الذي يضمنه هذا النظام ، إذ بفضل تخصص القضاة في المسائل الإدارية أمكن الوصول الى إقامة عدالة إدارية متطورة جدا ، كان من نتائجها صياغة نظرية كاملة للقانون الإداري ، تدرس اليوم في مختلف دول القانون الإداري . وتكمل هذه الميزة بوجود إجراءات خاصة أمام هيئات القضاء الإداري متميزة عن إجراءات الدعوى المدنية .

تقييم نظام القضاء المزدوج في فرنسا

لم ينته الجدل حول مدى صلاحية نظام القضاء المزدوج في فرنسا ، وهكذا فقد إنقسم الفقه الى مؤيد ومعارض ، بعضهم ينتقد بطء الإجراءات في هذا النظام وعدم دقة قواعد توزيع الإختصاص (1) .

(1) — من هؤلاء :
— A. DELAUBADERE, REFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, A.J. 1951/1. 1973.
— PINTO , LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVES ET LA JURIDICTION JURIDICAIRE EN MATIERE DE CONTENTIEX ADMINISTRATIF . A.J.D.A , 1954 . 1 . 1 .

إذا كان هذا الإتجاه لايرفض نظام الإزدواج في حد ذاته مكتفيا بنقده ، فإن بعضهم يذهب بعيدا الى حد الدعوة الى التخلي عن النظام بما يتضمنه من عدم مساواة بين الأطراف ولكونه يشكل على حد تعبيرهم خطأ تاريخيا (1) .

غير أن الإتجاه الغالب في فرنسا لم يساير الرأي القائل بالغاء هيئات القضاء الإداري . بل كان الموقف السائد دائما عدم التنازل عن النظام مع ضرورة إصلاحه ، وهكذا توالت الإصلاحات على مستوى الإختصاص وعلى مستوى الإجراءات ، وكان الإصلاح الأول سنة 1953 حول إعادة توزيع الإختصاص بين الهيئات القضائية ، ثم الثاني والثالث على التوالي سنة 1960 و 1987 حول الإختصاص والإجراءات معا ، بغض النظر عن الإصلاحات الجزئية الأخرى المتفرقة .

وعلى العموم فإن لنظام القضاء المزدوج في فرنسا كأي نظام آخر مزايا وعيوب .

أولا : مزايا النظـــام

1 — إن تخصص القضاة في نظام القضاء المزدوج يؤدي بالقضاة الى الفهم العميق لمشاكل ونشاط الإدارة والمهام المنوطة بها ، وهو ما ينعكس بالإيجاب على مستوى الأحكام . وهكذا بفعل التخصص أثبتت هيئات القضاء الإداري في فرنسا كفاءتها العالية الى درجة أن نظريات القانون الإداري كانت في أغلبها إن لم نقل كلها من صنع هذا القضاء .

2 — إن وجود قانون إداري كنتيجة من نتائج القضاء المزدوج يعد ضرورة حتمية في الإدارة التنفيذية التي توكل لها في الدول النامية مهام أثقل من مهـــام

(1) — من هؤلاء :
— LEIT - VEUX , LIBERTE INDIVIDUELLE ET SEPARATION DES POUVOIRES , R.A. 1952 . P.262.
— GUILIEN , ESSAI SUR LA REFORME GENERALE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF , S. 1955 , CH. P. 97 .
— LE CLERE , L'IMPROBITE DU CONTEUTIEUX ADMINISTRATIF , R.A. 1958 , P. 157 .
— LE TARNEC , FAUT IL SUPPRIMER LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES , V.J 574 , 1957 .
— POIGNARD , SUR LES JURIDICTIONS D'EXCEPTION , V.J , 587 , 1957 .

الإدارة في الدول المتطورة . إن القانون الخاص يعيق نشاط الإدارة ، إذ يلعب فيه توافق الإرادات (العقد) مصدرا مهما للقانون بينما تحتاج الإدارة الى سلطة القرار الإنفرادي أحيانا للحصول على الملكيات وغيرها من أجل إقامة المشاريع .

لهذه الإعتبارات بدأ نظام القضاء الموحد يعرف بعض القوانين الإدارية المتفرقة ، وإذا كانت لاترقى الى مرتبة نظريات القانون الإداري المعروفة في فرنسا ، فإن بعض تطبيقات نظام القضاء الموحد أصبحت تعرف قانونا للإجراءات الإدارية (النظام الامريكي مثلا) .

3 — على الرغم من أن نظام القضاء المزدوج كما عرضناه يتسم - في رأينا - بنوع من الإجراءات الطويلة والمعقدة مقارنة مع ما يجب أن يكون فإن بعضهم (1) يصفه بالنظام ذو الإجراءات البسيطة والأقل تكلفة والأكثر سرعة مقارنة مع إجراءات القضاء الموحد .

4 — وجود قضاء إداري خاص بالإدارة يعني تخفيف العبء على المحاكم العادية التي تعرف تراكما في حجم القضايا وبطء ملحوظا في الفصل فيها ، وسيزداد هذا التراكم حدة وذلك البطء ثقلا كلما كان النظام موحدا لأن نفس الهيئات تسند لها حينها نوعان من المنازعات (المدنية والإدارية) .

ثانيا : عيوب النظام

1 — بطء وتراكم الفصل في القضايا بفعل الإجراءات الكتابية الطويلة من جهة ، وكثرة القضايا من جهة ثانية ، ويلاحظ هذا العيب خاصة على مستوى مجلس الدولة ، الأمر الذي أدى إلى إعادة توزيع الإختصاص في سنة 1953 ، وجعل المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة ، خاصة أمام تزايد تدخل الدولة بعد الحرب العالمية الثانية وما نتج عنه من كثرة القضايا الإدارية ، وقد تواصل هذا الإصلاح فيما بعد وكان آخره سنة 1987 عندما تم تخفيف العبء على مجلس الدولة (كمحكمة إستئناف) بإنشاء محاكم إدارية إستئنافية ، وبغربلة الطعن بالنقض مسبقا عبر مرحلة إدارية عن طريق لجنة قبول الطعون ، المشار اليها في متن هذا الفصل .

(1) — H. PUGET , OP. CIT , P. 182 .

2 — ما زالت الإجراءات الإدارية طويلة ومعقدة مقارنة مع المبادئ المتعلقة بحق الفرد في عدالة سريعة وبسيطة وأقل تكلفة . وحتى إذا صح ما يراه البعض (1) من أن الإجراءات الإدارية هي أكثر بساطة وسرعة من الإجراءات المدنية في فرنسا أو من إجراءات نظام القضاء الموحد في الدول الأنجلوسكسونية ، فإنها تبقى دون الهدف المنشود لأن الأفراد ما زالو يلقون صعوبات إجرائية جمة في مقاضاة الإدارة ، الأمر الذي يفرض عليهم اللجوء الى خدمات المحامين .

3 — عيوب توزيع الإختصاص ، من أبرز عيوب النظام القضائي المزدوج في فرنسا ، وإذا كان بعض الأساتذة يرى أنه يمكن التغلب على هذه العيوب من خلال الأجهزة المكلفة بعمليات التنازع (2) ، فإننا نعتقد أن هذا التغلب يتم على حساب المتقاضين الذين قد يتحملوا - زمنيا وماليا - أعباء عدة قضايا فقط لتحديد جهة الإختصاص .

4 — على مستوى الهيئات فإن النظام كذلك بقدر ما هو واضح ومكتمل على مستوى الهيئات ذات الإختصاص العام وخاصة منذ إصلاح 1987 أين أصبحت درجات التقاضي جميعها مضمونة كما في النظام العادي ، بقدر ما يبقى الأمر معقدا على مستوى الهيئات الخاصة ، فهي متعددة وغير موحدة سواء من حيث تشكيلتها أو من حيث إجراءاتها ، ولو أن الفرق الإيجابي بين هذه الهيئات وهيئات العدالة الإدارية في النظام الموحد ، هو أن الأولى تحضى بنوع من التنسيق عن طريق ربطها بمجلس الدولة ومحاكم الإستئناف الإدارية إما عن طريق الإستئناف وإما عن طريق النقض ، حسب الحالات .

وعموما فإن عيوب النظام المزدوج يمكن تلافيها عن طريق الإصلاحات ، فعيوب الإجراءات - (تبعثرها وبطئها) - وخاصة بالنسبة للهيئات المتخصصة يمكن علاجها عن طريق إصلاح نظام الإجراءات بجمع وتقنين بعضها وتخفيف بعضها .

(1) — H. PUGET , OP. CIT , P. 182 .

(2) — من هذا الرأي الأستاذ عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء 1 ، المرجع السابق ، ص 45.

وبالفعل فإن المشرع في فرنسا يتدخل من حين لآخر لإصلاح الإجراءات وهكذا فإن مرسوم 17 جوان 1980 أضفى على تقرير مفوض الحكومة الطابع الإختياري في محاولة منه لتسريع الإجراءات أمام المحاكم الإدارية . كما نص مرسوم 27 أكتوبر 1982 على حق مفوض الحكومة في أن يطلب من رئيس قسم المنازعات إعفاءه من تقديم تقريره ، ويمكن للرئيس الموافقة على الطلب ، كما أن مرسوم 29 أوت 1984 أدخل بعض التعديلات الإجرائية على مستوى مجلس الدولة حسب ما سبق بيانه في المتن (1) .

وعيوب الإختصاص يمكن كذلك التحكم فيها عن طريق النص على حق الجهة القضائية في الإحالة على الجهة المختصة بدل الحكم بعدم الإختصاص لتجنب المتقاضي أعباء دعوى ثانية .

وعيوب تعدد وكثرة الهيئات يمكن التحكم فيها بضم بعضها وإلغاء بعضها وإعادة توزيع الإختصاص ، وعموما يمكن الوصول الى تبسيط النظام والقضاء على عيوبه من خلال إصلاحات جذرية .

ومهما يكن من أمر فإن كلا من النظامين الفرنسي والأنجلوسكسوني يتجهان نحو بعضهما. فالأول يسمح باختصاص القاضي العادي بجزء من المنازعات الإدارية ، والثاني ينشئ هيئات خاصة للعدالة الإدارية . فما موقع النظام الجزائري من النظامين ياترى ؟ وهل سيأخذ منهما معا نظرا لهذا التقارب الحاصل ؟ ، أم سيأخذ بأحد النظامين دون الآخر ؟ أم سيأخذ بصيغة خاصة ؟ ، هذا ما سنعرفه من خلال دراسة نظام الغرف الإدارية في الجزائر كهيئات وكإجراءات (الجزء الثاني) وكإختصاص (الجزء الثالث) .

قسنطينة في 15 أكتوبر 1995

---

(1) ـ أنظر في إقتراح حلول أخرى لإصلاح النظام :
— LANGAVANT ROUAULT , OP. CIT , P. 107 - 113 .

قائمة المراجع وفهرس الموضوعات

أنظر الجزء الثالث